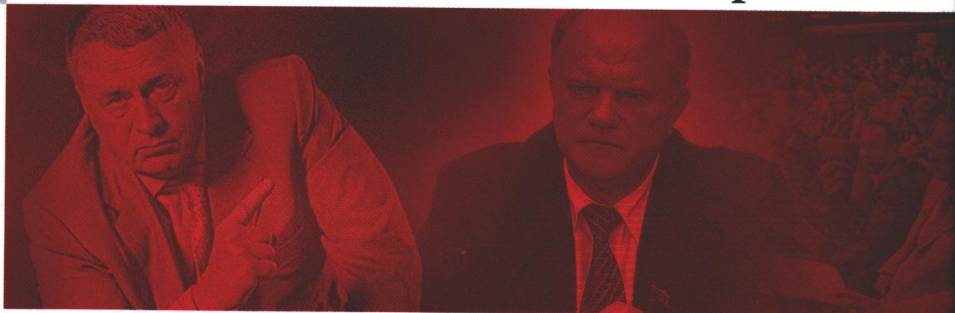


УЧЕБНОЕ
ПОСОБИЕ

ПИТЕР®

Б. А. Исаев Н. А. Баранов



Политические отношения и политический процесс в современной России

- Политическая власть в России ■
- Правящая элита современной России ■
- Политические режимы Советского государства
и современной России ■
- Реформы политической системы ■
- Политическая культура России ■

РЕКОМЕНДОВАНО
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИМ ОБЪЕДИНЕНИЕМ

Б. А. Исаев

Политические отношения

ББК 66.2(2)я7
УДК 32(47)(075)
И85

Рецензенты:

Бурдукова И. И. — д. ф. н., заведующая кафедрой философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств

Сморгунов Л. В. — д. ф. н., заведующий кафедрой политического управления факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета

Исаев Б. А., Баранов Н. А.
И85 Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2009. — 395 с.: ил.
ISBN 978-5-469-01676-2

Учебное пособие, написанное в соответствии с Государственным образовательным стандартом Российской Федерации, предназначено для студентов и аспирантов политологических специальностей. Оно содержит актуальный материал, характеризующий политические отношения и политический процесс в России. Опираясь на современные подходы и концепции, авторы подразделяют политический процесс на такие направления, как взаимоотношения между ветвями власти, политическими элитами, этносами и другими субъектами российской политики, такие субпроцессы, как становление правового государства и гражданского общества, демократизация и демократический транзит, модернизация и политические режимы, структурные реформы политической, партийной и избирательной систем.

Книга будет полезна также преподавателям, политологам, занимающимся консалтингом, организацией избирательных кампаний, политикам-практикам, всем интересующимся проблемами современной российской политики.

ББК 66.2(2)я7
УДК 32(47)(075)

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-469-01676-2

© ООО «Питер Пресс», 2009

Оглавление

Предисловие	9
Глава 1. Структура и особенности политического процесса в современной России	12
1.1. Понятие политического процесса	12
1.2. Содержание и структура политического процесса	14
1.3. Подходы к изучению политического процесса	17
1.4. Западный и «не-Западный» политический процесс	20
1.5. Особенности политического процесса в России	24
Основные понятия	28
Вопросы для самоконтроля	28
Литература	29
Глава 2. Политическая власть в России: проблема легитимности	30
2.1. Роль политической власти в России	30
2.2. Конституционные основы реформы политической власти в царской и советской России	35
2.3. Легитимность политической власти в СССР	39
2.4. Легитимность политической власти в современной России	42
Основные понятия	47
Вопросы для самоконтроля	47
Литература	48
Глава 3. Современная реформа политической власти в России	49
3.1. Теоретические основы реформы политической власти в современной России	49
3.2. Президент Российской Федерации	52
3.3. Федеральное собрание Российской Федерации	55
3.4. Правительство Российской Федерации	59
3.5. Судебная власть в Российской Федерации	61
3.6. Реформа политической власти 2000 года	63
3.7. Реформа политической власти 2004 года	67
Основные понятия	69
Вопросы для самоконтроля	69
Литература	70

Глава 4. Конституционная система органов государственной власти Российской Федерации	71
4.1. Система государственных органов Российской Федерации	71
4.2. Администрация Президента	72
4.3. Совет безопасности Российской Федерации	74
4.4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	75
4.5. Местное самоуправление	78
4.6. Ресурсы государственной власти в современной России	80
4.7. Эффективность государственной власти в современной России	82
Основные понятия	84
Вопросы для самоконтроля	84
Литература	85
Глава 5. Правящая элита современной России	87
5.1. О понятиях «правящая элита» и «политическая элита»	87
5.2. Характеристика и функции правящей российской элиты	89
5.3. Формирование федеральной элиты	92
5.4. Региональная политическая элита	98
5.5. Циркуляция и воспроизводство элиты	101
Основные понятия	105
Вопросы для самоконтроля	105
Литература	106
Глава 6. Политическое лидерство в современной России	107
6.1. Характеристика политического лидерства	107
6.2. Типы и функции политического лидерства в современной России	110
6.3. Основные тенденции в политическом лидерстве современной России	113
6.4. Особенности российского политического лидерства	114
6.5. Популизм в современной России	118
Основные понятия	121
Вопросы для самоконтроля	122
Литература	122
Глава 7. Политическая система Российской Федерации	124
7.1. Понятие политической системы	124
7.2. Общая характеристика политической системы СССР и РСФСР	129

7.3. Нерешенные проблемы советской политической системы	135
7.4. История разработки современной российской Конституции	138
7.5. Отличительные особенности современной российской политической системы	139
7.6. Конституционные погрешности	142
Основные понятия	143
Вопросы для самоконтроля	144
Литература	145
Глава 8. Формы правления и территориального устройства в России	146
8.1. Разновидности форм правления	146
8.2. Форма правления российского государства	150
8.3. Формы территориального устройства	155
8.4. Конституционные основы российского федерализма	157
8.5. Особенности российского федерализма	158
Основные понятия	162
Вопросы для самоконтроля	162
Литература	163
Глава 9. Политические режимы Советского государства	164
9.1. Политический режим	164
9.2. Ленинско-большевистский политический режим	168
9.3. Сталинско-большевистский политический режим	173
9.4. Десталинизация. Номенклатурно-коммунистический режим	177
9.5. Авторитарно-либеральный режим	178
Основные понятия	180
Вопросы для самоконтроля	181
Литература	181
Глава 10. Политические режимы в современной России	183
10.1. Соотношение понятий «политическая система» и «политический режим»	183
10.2. Политический режим Б. Ельцина	187
10.3. Политический режим В. Путина	190
10.4. Недемократические тенденции политического режима современной России	196
10.5. Демократические тенденции политического режима современной России	199
Основные понятия	201
Вопросы для самоконтроля	201
Литература	202

Глава 11. Становление современного российского государства . . .	203
11.1. Правовые основы новой российской государственности	203
11.2. Этапы становления современного российского государства	206
11.3. Понятие правового государства	209
11.4. Реализация принципов правового государства в современной России	211
11.5. Практика становления правового государства в современной России	215
Основные понятия	218
Вопросы для самоконтроля	218
Литература	219
Глава 12. Права человека и гражданина в России	220
12.1. Характеристика прав человека и прав гражданина	220
12.2. Личные права и свободы	224
12.3. Политические права и свободы	226
12.4. Экономические, социальные и культурные права	227
12.5. Реализация прав и свобод в России	230
12.6. Деятельность института омбудсмена в России	233
Основные понятия	235
Вопросы для самоконтроля	235
Литература	236
Глава 13. Перспективы становления и развития гражданского общества в современной России	237
13.1. Гражданское общество	237
13.2. Итоги радикальных реформ в России	240
13.3. Гражданские движения в России	242
13.4. Условия становления гражданского общества в современной России	246
13.5. Перспективы становления гражданского общества в современной России	249
13.6. Публичная сфера и гражданское общество	254
Основные понятия	256
Вопросы для самоконтроля	256
Литература	257
Глава 14. Формирование и эволюция партийной системы	259
14.1. Процесс партийного генезиса и его проявление в России	259
14.2. Возникновение партийной оппозиции в СССР в конце 1980-х гг. и зарождение протопартий	262

14.3. Распад КПСС и возникновение многопартийности	266
14.4. Становление партийной системы (1991–1993 гг.)	272
14.5. Функционирование партийной системы России	275
Основные понятия	280
Вопросы для самоконтроля	280
Литература	281
Глава 15. Избирательный процесс в России	282
15.1. Выборы как институт политической системы	282
15.2. Понятие и типы избирательных систем	285
15.3. Особенности избирательного процесса в России	288
15.4. Российское избирательное законодательство	292
15.5. Изменения в избирательном законодательстве	296
Основные понятия	299
Вопросы для самоконтроля	299
Литература	300
Глава 16. Политическое сознание современного российского общества	301
16.1. Основные тенденции развития политического сознания в современной России	301
16.2. Синдром авторитаризма в российском массовом сознании	303
16.3. Либеральные тенденции в массовом политическом сознании	306
16.4. Консервативные тенденции в массовом политическом сознании	309
16.5. Демократические тенденции в массовом политическом сознании	312
16.6. Особенности политического менталитета современной России	315
Основные понятия	318
Вопросы для самоконтроля	318
Литература	319
Глава 17. Политическая культура России: традиции и современность	321
17.1. Политическая культура и политический процесс	321
17.2. Генотип российской политической культуры	322
17.3. Патернализм в политической культуре России	328
17.4. Типы политической культуры в современной России	330
17.5. Политическая культура современной России	333

Основные понятия	335
Вопросы для самоконтроля	336
Литература	337
Глава 18. Проблемы демократического процесса в России	338
18.1. Понятие демократизации	338
18.2. Демократии переходного периода	341
18.3. Российская модель демократизации	347
18.4. Особенности демократического процесса в России	351
Основные понятия	356
Вопросы для самоконтроля	357
Литература	357
Глава 19. Политическая модернизация в России: поиск альтернативы	359
19.1. Содержание политической модернизации	359
19.2. Модели российской модернизации	362
19.3. История российской модернизации	364
19.4. Особенности современной российской политической модернизации	371
Основные понятия	375
Вопросы для самоконтроля	375
Литература	376
Глава 20. Этнополитические процессы в Российской Федерации 377	377
20.1. Национальный вопрос и государственно-политические реалии в царской России	377
20.2. Этнополитический процесс в советское время	380
20.3. Этнополитическая ситуация в современной России	382
20.4. Русский национализм в политической жизни современной России	386
20.5. Межэтнические конфликты и пути их разрешения	389
Основные понятия	393
Вопросы для самоконтроля	393
Литература	394

Предисловие

Одно из основных различий политологических курсов для студентов западных стран и России заключается в материале, на котором построены читаемые курсы. В США практически все политологические дисциплины имеют своей основой американскую политическую практику. Исключение, пожалуй, составляет только сравнительная политология, одной из главных задач которой и является показ политических практик и процессов разных стран и регионов в компаративном изложении, в сравнении их с американскими образцами. В ведущих европейских странах, в которых давно сложились национальные школы политической науки (Великобритания, Франция, Германия и др.), большинство политологических курсов также строится, в первую очередь, на национальном материале, разумеется, с учетом достижений всех ведущих политологических школ.

Несколько иная картина в России. В конце 1980 — начале 1990 гг. наша политическая наука, находившаяся в самом начале своего генезиса, тем не менее должна была решать весьма сложные проблемы. Иного выхода, кроме заимствования готовых теорий, методологий и, конечно, курсов для подготовки отечественных политологов, у нее не было. Вместе с современными теориями и подходами в российский образовательный процесс была привнесена социально-историческая и даже психологическая основа зарубежной политической науки. Лишь немногие курсы и среди них, безусловно, «Политические отношения и политический процесс в современной России» не могли не строиться на национальной политической практике. Это не означает, конечно, что при создании этого курса авторы отрицали передовую зарубежную политическую методологию и теорию. Наоборот, данный курс насыщен и тем и другим. Но в том особенность подобных курсов и состоит, что как современная методология, так и теория должны иметь своей основой российскую политическую практику.

Политический процесс в англо-американской дидактической традиции изучается в курсе «Policy studies» («Политические исследования»), который рассматривает политику значительно шире, чем только политический процесс (politics). Во французской политической

культуре понятие «политический процесс» часто заменяется понятием «политическая жизнь» (*la vie politique*), которое на английский можно перевести как «politics». В российской политической науке политическая жизнь обычно понимается несколько уже и означает, в первую очередь, цикличность функционирования политической системы: избрание нового президента — формирование новых органов власти — реализация провозглашенных ими программ — оценка результатов избирателями — новые выборы. Пожалуй, ближе всего к нашей позиции стоит немецкая политическая дидактика. В университетах Германии студентам-политологам предлагаются курсы «Политический процесс» («*Politischer Prozess*») или «Политические институты и процессы» («*Politische Institute und Prozesse*»).

Учебный курс «Политические отношения и политический процесс в современной России» занимает важное место в подготовке российских политологов. Именно при изучении тематики этого курса из всех других, предлагаемых современным российским Государственным стандартом, они более всего ощущают себя не просто будущими специалистами в области политики, а российскими политологами, не просто аналитиками политических процессов, а исследователями российских политических изменений, изучающими российскую политическую жизнь, участвующими в российских политических реформах. Выражаясь языком прикладной политологии, если при изучении большинства других политологических курсов студенты должны ощущать себя *наблюдателями*, то есть сторонними и максимально объективными «свидетелями со стороны», одинаково беспристрастно оценивающими достижения и наработки различных политологических школ, позиции разных теорий, методов и концепций, то при изучении политического процесса в России они не смогут не ощутить себя *включенными наблюдателями*, непосредственными участниками той политической борьбы и тех изменений, которые имеют место в нашей стране.

Отсюда и свои задачи при создании этого курса мы видели в том, чтобы, с одной стороны, выполнить беспристрастные требования Госстандарта, осветить все необходимые темы и смысловые единицы, с другой — насытить содержимое курса актуальными, наиболее адаптивными и востребованными подходами и теориями и с их помощью дать понимание глубинной сути происходящих в современной России политических процессов.

Методология курса «Политические отношения и политический процесс в современной России» не выходит за рамки уже изученных

методов и теорий в предыдущих курсах, причем базовым с этой точки зрения мы считаем курс «Теория политики». С другой стороны, мы по умолчанию имеем в виду, что читатель знает и может самостоятельно проследить связи и соответствия в понимании основных *терминов*, основных *подходов* (нормативизм, институционализм, неоинституционализм, структурный функционализм, бихевиоризм, постбихевиоризм) и основных *теорий*, таких как теория политической системы и политических режимов, теория рационального выбора, теория партий и партийных систем, теория демократии и демократического транзита и других, использованных авторами данного учебника для изложения материала.

Глава 1

Структура и особенности политического процесса в современной России

1.1. Понятие политического процесса

Под процессом вообще (от лат. *processio* — продвижение) понимается ход какого-либо явления, последовательная смена его состояний, стадий развития, а также совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата¹.

Процессуальный подход в науке дает возможность исследовать явления и факты в динамике, в развитии, в движении и оказывать влияние на эти изменения или использовать полученную информацию для иных целей. Это достигается путем определения изменений во времени, выяснения стадий, направления, интенсивности, тенденций этих изменений, принятии определенных решений и операций.

Взаимодействие субъектов политики по поводу государственной власти, как явление динамическое, предполагает процессуальный подход, который позволяет исследовать причины возникновения тех или иных политических проблем, процесс выработки и принятия политических решений, создание новых структур управления, то есть речь идет о политической практике, конкретном управлении, обмене информацией между субъектами политического процесса и многом другом. Все это составляет суть политического процесса, который отражает политическую реальность и является результатом борьбы интересов различных политических сил, социальных групп и граждан, их влияния на властные структуры. Результатом взаимодействия различных субъектов является создание устойчивых связей и взаимоотношений, возникновение новых правил и норм, создание или воспроизводство политических институтов.

¹ Словарь иностранных слов / Под ред. А. Г. Спиркина, И. А. Акчурина, Р. С. Карпинской. М., 1980. С. 417.

Наиболее существенное отличие процессуальной трактовки мира политики состоит в том, что она раскрывает постоянную изменчивость различных черт и характеристик политических явлений. В данном контексте речь идет о динамической характеристике, связанной с изменениями в поведении и отношениях субъектов по поводу властных интересов, характеристике, которая разворачивается во времени и в пространстве.

Под *политическим процессом* понимается динамическое измерение политической жизни, заключающееся в воспроизводстве компонентов политической системы общества, а также в изменении ее состояния; активность политических субъектов, связанная с борьбой за власть и оказанием влияния на властные структуры.

В политической науке, как правило, рассматривают процессы на макро-, мезо- и микроуровнях. *Макроуровень* связан с воспроизводством политической системы в целом, ее основных институтов, таких как законодательная, исполнительная, судебная ветви власти федерального или национального уровня. Воспроизводство в данном контексте означает не только выборы или перевыборы этих институтов, но и непрерывность их работы в течение определенного цикла, возобновление деятельности ежедневно, еженедельно, после каждого отпускных каникул. *Мезоуровень* политического процесса включает мезосубпроцессы регионального уровня: политические события в регионах, взаимодействие центральных и местных властей с региональными по выработке политики определенного региона, воспроизводство региональных элит и политических систем. *Микроуровень* политического процесса включает совокупность микросубпроцессов, составляющих локальный политический субпроцесс. Его также можно представить как равнодействующую акций (действий) различных местных политических субъектов.

Политический процесс в целом выступает как результат сложения и взаимодействия субпроцессов макро-, мезо- и микроуровня, как результат воздействия групп интересов всех уровней на органы власти, что приводит к принятию решений, учитывающих локальные, региональные и центральные интересы.

Политический процесс рассматривается как *один из общественных процессов*, наряду с экономическим, идеологическим, правовым; а также как форма функционирования политической системы общества, эволюционирующей во времени и в пространстве. Так, А. Дегтярев рассматривает политический процесс как «социальный макропроцесс, во-первых, характеризующий временную последовательность целостных

состояний общения людей по поводу власти в пространстве ее легитимного поддержания; во-вторых, выражающий равноденствующий результат индивидуальных и групповых микроакций, то есть совокупной политической активности данного сообщества; в-третьих, включающий способы взаимодействия государства и общества, институтов и групп, политической системы и социальной среды, правительства и гражданина; и в-четвертых, одновременно воспроизводящий и изменяющий структурно-функциональную и институциональную матрицу (иерархию правил и форм) политического порядка (системы)¹.

1.2. Содержание и структура политического процесса

Содержание политического процесса может быть различным. Оно может быть связано с реформой политической системы, разработкой какой-либо концепции развития, формированием общественного мнения по проблеме, затрагивающей интересы власти и общества, проведением выборов и т. д.

Содержание политического процесса в современной России составляет реализацию принятой в 1993 г. Конституции, которая предполагает построение в стране демократического правового социального светского государства, соблюдающего права и свободы человека, и гражданского общества, взаимодействующего с этим государством. Более конкретно смысл последних реформ означает укрепление и повышение эффективности исполнительной власти, реформирование государственного аппарата, развитие рыночных отношений, утверждение прозрачности в действиях государственных органов, партий, общественных организаций, развитие политического плюрализма и конструктивной оппозиции власти.

На содержание политического процесса оказывает влияние состояние политической системы, всех политических институтов и политических отношений, а именно: степень разделения и уравновешенности законодательной, исполнительной и судебной власти; уровень централизации (децентрализации) власти; взаимодействие партийных и государственных структур, прямо или косвенно влияющих на процесс принятия политических решений; способы принятии и реализации политических решений; соотношение прав и прерогатив центральных, региональных и местных органов власти; взаимосвязи внутри правящего слоя (отношения между правящей и оппозиционной

¹ Десярев А. Основы политической теории: Учеб. пособие. М., 1998. С. 149.

элитами, уровень коррумпированности, степень бюрократизации чиновничества). На состояние политического процесса в данной стране оказывают влияние также мировые тенденции.

Одной из наиболее распространенных современных мировых тенденций является демократизация. Отечественный политолог В. Никонов, определяя направленность политического процесса в современной России, полагает, что для придания ему демократической направленности необходимо соблюдение двух принципов.

Первый из них гласит: «...политический процесс должен действовать и развиваться в соответствии с правилами и процедурами, которые неподконтрольны одному человеку, даже самому могущественному», исходя из чего политические лидеры не должны определять правила, по которым они будут играть.

Второй принцип заключается в том, что «существующая реальность, конфликты, которые порождает эпоха, не должны диктовать процесс создания политической системы, не должны находить своего немедленного разрешения в тот момент, когда создается новое демократическое государство. Потому что стремление примирить интересы всех участников политической игры на стадии создания новой конституции грозит будущими конфликтами, природу которых невозможно предсказать полностью»¹.

Структуру политического процесса некоторые исследователи определяют как совокупность взаимодействий между акторами, а также их логическую последовательность². Другие к структуре относят следующие элементы: субъекты, объекты, средства, методы, ресурсы³.

Временные и пространственные единицы измерения политического процесса, а также факторы, влияющие на политические изменения, нормы, регулирующие отношения между его участниками, называются *параметрами политического процесса*. Изменения параметров политического процесса зависят от совокупности факторов, как внутренних по отношению к нему, так и внешних. К *внутренним факторам* относятся характеристики субъектов, взаимоотношения между ними, распределение властных ресурсов, логика политического процесса. *Внешние факторы* — это социально-экономические, социокультурные

¹ Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 12.

² Мелешкина Е. Ю. Политический процесс // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов. М., 2001. С. 13.

³ Политология: Учеб. для вузов / Под ред. С. В. Решетникова. М., 2001. С. 259.

условия, существующие в данном обществе, мировые тенденции, которые образуют взаимодействующую с политическим процессом среду. Внешняя среда оказывает определенное корректирующее воздействие на политический процесс, поддерживает его протекание в рамках определенных норм и правил. Отсутствие этих двух видов воздействий (ситуации, сложившейся в данной стране, и международных отношений) на политический процесс приводит к его консервации, автаркии и застою всех социальных отношений.

Ведущими субъектами или *акторами политического процесса* выступают политические институты, основные из которых — государство и гражданское общество, а также политические партии, общественные организации, группы по интересам, отдельные граждане. Из многочисленных акций (действий) и интеракций (взаимодействий) различных акторов складывается общий ход и результаты макропроцесса, который, в свою очередь, состоит из микропроцессов или субпроцессов. Следует учитывать, что деятельность политического института заключается не только в его способности принимать эффективные решения, но и во взаимодействии различных групп давления, продвигающих свои интересы через данный институт, в реализации личных планов различных граждан в рамках данного института. Поэтому при анализе учитываются как макрорезультаты, так и формирующие их микропроцессы.

Деятельность политических акторов характеризуется такими показателями, как: потенциал, вид действий, способы взаимодействий.

Потенциал зависит от их состава (индивидуальные или групповые), степени организованности, мобилизованности субъекта, объема ресурсов.

Вид действий является функцией средств, форм и методов политической борьбы. Его могут формировать парламентские формы, связанные с работой органов представительной власти, или уличный митинг; насильственные или ненасильственные виды политической активности; официальные или неофициальные воздействия субъектов по поводу доступа к ресурсам и рычагам власти.

Способы взаимодействий определяются типами отношений между акторами. Имеются различные варианты политических взаимодействий: конфронтация, нейтралитет, компромисс, союз, консенсус. В основе данного деления лежит принцип соотношения социальных интересов и политических позиций вступающих в контакт субъектов.

Конфронтация предполагает открытое противоборство политических субъектов. Нейтралитет способствует временному выходу субъекта

из поля активных взаимодействий. Компромисс основан на взаимных уступках, целью которых является поддержание стабильного статус-кво в отношениях между субъектами. Союз — более тесные, возможно даже дружественные формы политического взаимодействия, когда объективно существуют пересечение интересов и некоторое совпадение позиций. Консенсус достигается за счет согласия по всем ключевым позициям при почти полном совпадении в понимании каждым своих интересов.

К *ресурсам* акторов политического процесса могут быть отнесены знание, наука, технические и финансовые средства, система информации, организация, идеология, настроения масс, общественное мнение и т. д. В качестве *объекта* политического процесса выступает, как правило, общество, состоящее из различных классов и социальных групп, а также индивидов. К *средствам* можно отнести как ненасильственные, связанные с коммуникативными действиями, так и средства государственного давления. Способом осуществления власти, методом функционирования политической системы выступает политический режим, который определяет форму политического процесса (демократическую или авторитарную) и воздействует на его содержание.

Наиболее распространенная точка зрения заключается в том, что структура политического процесса рассматривается через призму взаимодействия государства и гражданского общества, государственного управления и политического участия, политической системы и ее социальной среды, а также с позиции деятельности социальных субъектов и функционирования политических институтов, составляющих содержание целостного макропроцесса.

Взаимодействия между правящей группой, осуществляющей функции управления, и другими группами общества, влияющими на властвующую элиту, сотрудничающими либо конкурирующими друг с другом, образуют общее содержание политического процесса, понимаемого как переход от одной структуры баланса сил к другой.

1.3. Подходы к изучению политического процесса

Существуют различные подходы к определению характера и содержания политического процесса. От выбранного метода исследования зависит характер анализа процесса: либо это будет микроуровень с анализом специфики индивидуального политического поведения, либо уровень политического института или системы для изучения политических процессов в масштабах страны.

В качестве основных подходов следует выделить институциональный, бихевиористский, структурно-функциональный, теорию рационального выбора, дискурсный и некоторые другие.

Основное внимание представители *институционального подхода* уделяют изучению основного субъекта политического процесса — политических институтов. Это один из самых старых методологических подходов, который претерпел значительную эволюцию, восприняв некоторые принципы других методологических подходов. Классические институционалисты изучали формально-правовые аспекты государственного управления, в частности конституционные документы и реализацию их положений в практике институтов власти, институциональные условия для государственной службы, институциональную динамику разных режимов. Современные институционалисты — *неоинституционалисты* — под институтом понимают скорее не государственные учреждения и организации, а нормы, правила, установки, вообще устойчивые формы организации политического процесса, определяющие деятельность, поведение людей, состояние политической системы и всего общества. К сторонникам неоинституционального подхода в исследовании политического процесса можно отнести М. Дюверже, С. Липсета, П. Блау, Ч. Миллса, Б. Мура.

Бихевиористы акцентируют свое внимание не на политических институтах, а на механизмах осуществления власти. Предметом их анализа является политическое поведение на индивидуальном и социально-агрегированном уровне. В поле зрения бихевиористов оказались многочисленные аспекты политического процесса, связанные с политическим поведением, такие как лидерство, деятельность политических партий и групп по интересам, голосование на выборах, участие в других формах политической активности, в том числе и в неконвенциональных (демонстрации, забастовки). Изучая эти разнообразные аспекты, они пытаются ответить на вопрос: почему люди в политике ведут себя определенным образом. Инициаторами и последователями бихевиористского подхода к анализу политических процессов были, прежде всего, представители чикагской школы американской политической науки — Б. Берельсон, П. Лазерсфельд, Г. Лассуэлл, Ч. Мерриам и др.

Сторонники *структурно-функционального анализа*, основателем которого является Т. Парсонс, представляют общество как систему, включающую в себя устойчивые элементы и способы связей между этими элементами, что в совокупности образует структуру системы. Каждый из элементов выполняет определенную функцию, важную

для поддержания системы в целостности. Главной задачей исследования, по мнению представителей данного подхода, является выявление элементов системы, их функций и способов связи между ними. Данный подход используется главным образом для изучения политических процессов на макроуровне.

Теория рационального выбора изучает человека как независимого, активного политического актора с учетом характера его установок, выбора оптимального поведения и других характеристик. Она исходит из вторичности политики по отношению к индивиду и из рационализации действий индивида в соответствии с максимальной выгодой. Целью анализа является поиск таких условий политической игры, при которых ее участники выбирают определенные стратегии поведения, выгодные и для них, и для других. Данный подход используется для анализа парламентской деятельности и формирования коалиций, поведения избирателей, международных отношений, широко применяется при моделировании политических процессов. Основными представителями теории рационального выбора являются Д. Блэк, Э. Даунс, М. Олсон, В. Райкер, Г. Симон, Г. Таллок и другие.

Дискурсный подход исходит из возможности изучения политического процесса посредством коммуникации с использованием вербальной и невербальной составляющих через социальный диалог, происходящий посредством общественных институтов между индивидами, группами и социальными институтами. Для анализа политического дискурса в 1980-е гг. был создан центр семиотических исследований, сконцентрированный вокруг Т. Ван Дейка. Исследователи центра уделяют внимание не только содержательным аспектам, но и технике анализа дискурса, что позволяет говорить о становлении самостоятельного методологического подхода.

Существуют и другие подходы в исследовании политических процессов. Так, Д. Истон использовал *системный анализ*, который делил процесс на четыре основные фазы: вход — воздействие среды на политическую систему в форме ее поддержки и выдвижения к ней требований; конверсию — преобразование требований в решения; выход — реакцию политической системы в виде решений и действий; обратную связь — возврат к исходной точке равновесия. Эта модель циклического функционирования политического процесса была популярна во второй половине XX в.

Исследования политического процесса с позиции *борьбы элит* связаны с именами В. Парето и Г. Моски. Они рассматривали в качестве субъекта и движущей силы политического процесса элиту, которой

противодействуют контрэлиты, а также народ, исполняющий преимущественно пассивную роль.

А. Бентли принадлежит трактовка динамики политического процесса как *борьбы социальных групп и их политического давления на государственную власть*. При этом политический процесс рассматривается в двух основных плоскостях: в неформальной, являющейся реальной из-за первичности группы, как субъекта политики, и в производной, официально-институциональной форме, представляющей собой проекцию групповых интересов. Идеи А. Бентли развил Д. Трумэн, который рассматривал пространственно-временные характеристики политического процесса как своеобразную групповую социальную динамику, представляющую собой волнообразный цикл перехода через нестабильные групповые взаимодействия к установлению относительного равновесия в форме либо старой, либо новой модели баланса между группами.

О. Н. Смолин¹ предлагает использовать для исследования политического процесса метод *политико-ситуационного анализа*. Этот метод предполагает выявление характеристик и закономерностей исторических ситуаций; определение множеств таких характеристик и закономерностей, каждое из которых описывает определенный тип исторических ситуаций; использование одного из таких множеств в качестве критерия отнесения исследуемой исторической ситуации к определенному типу; прогнозирование на основе параметров и закономерностей данного типа исторической ситуации основных сценариев ее развития и наиболее вероятного из них.

Применение такого метода весьма продуктивно при изучении исторических ситуаций, а также переходных процессов, что является характерным для конца XX — начала XXI в.

1.4. Западный и «не-Западный» политический процесс

Одна из попыток типологизации политических процессов была предпринята американским политологом Л. Паем, который сравнивал политическое развитие западных и незападных стран в зависимости от цивилизационных особенностей. Л. Пай создал некий идеальный тип, выражающий своеобразие Запада, и противопоставил его «не-Западу». Это противопоставление, основанное на различии культур, позволяет понять причину неприятия демократических ценностей «не-Запад-

¹ Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006. С. 16–17.

ным» обществом. В своей статье «„Не-Западный“ политический процесс» американский политолог формулирует положения, по которым различаются политические процессы в различных обществах.

В «не-Западных» обществах:

1. Нет четкой границы между политикой и сферой общественных и личных отношений.
2. Политические партии склонны претендовать на выражение мировоззрения и представительство образа жизни.
3. В политическом процессе преобладают клики.
4. Характер политических ориентаций предполагает, что руководству политических группировок принадлежит значительная свобода в определении стратегии и тактики.
5. Оппозиционные партии и стремящиеся к власти элиты часто выступают в качестве революционных движений.
6. Политический процесс характеризуется отсутствием интеграции среди участников, что является следствием отсутствия в обществе единой коммуникационной системы.
7. Политический процесс отличается значительными масштабами рекрутирования новых элементов для исполнения политических ролей.
8. Для политического процесса типично резкое различие в политических ориентациях поколений.
9. Незначителен консенсус в отношении узаконенных целей и средств политического действия.
10. Интенсивность и широта политической дискуссии мало связаны с принятием политических решений.
11. Отличительной чертой политического процесса является высокая степень совмещения и взаимозаменяемости ролей.
12. В политическом процессе слабо влияние организованных групп по интересам, играющих функционально специализированные роли.
13. Национальное руководство вынуждено апеллировать к народу как к единому целому, не различая в нем социальные группы.
14. Неконструктивный характер политического процесса вынуждает лидеров придерживаться более определенных взглядов во внешней, а не во внутренней политике.
15. Эмоциональные и символические аспекты политики оттесняют на второй план поиски решений конкретных вопросов и общих проблем.

16. Велика роль харизматических лидеров.

17. Политический процесс обходится в основном без участия «политических брокеров».

Среди российских политологов нет определенного мнения о принадлежности России к Западной или «не-Западной» цивилизации. Разброс точек зрения при этом весьма велик: от признания российского общества социумом европейского типа до полного отрицания общих корней с Западной цивилизацией и утверждения извечного противостояния России и Европы. Мы полагаем, что по происхождению (от общих индоевропейских предков), языку, религии, историческому пути, географическому положению Россия, безусловно, является европейской страной. В то же время она имеет отличительные черты, которые обусловлены особенностями влияния тех же факторов: географического положения, исторического развития, климата, величины территории и т. д. Поэтому в современной России причудливо сочетаются черты Западного и «не-Западного» политического процессов. Например, положения 1–4, сформулированные Л. Паем для «не-Западного» общества, не вполне характерны для российского политического процесса, в то время как положения 5–10 проявляются в нем достаточно ярко. То же самое можно сказать о характеристиках 12, 13, 16.

В отечественной политической науке в зависимости от социокультурных и социально-экономических характеристик процесса выделяют технократический, идеократический и харизматический политический процессы.

Политический процесс технократического типа генетически свойственен Западной политической культуре. Он отличается наличием традиций эволюционизма, непрерывного и постепенного адаптивования политических институтов и механизмов к изменяющимся условиям среды, приоритетом технологического (процессуального) подхода при внесении изменений в политическую систему и ролевые функции, исключением из политической практики радикальной ломки политических структур, складывающихся на протяжении веков.

Политический процесс *идеократического типа* характерен для большинства государств, переживающих начальные стадии модернизации. Он отличается господством одной идеи (идеологии), в отношении которой имеется (достигается или декларируется) общенациональный консенсус. Господствующая идея определяет цели, содержание и направленность политического процесса, тип государственного устройства, принципы и механизмы формирования и обновления правящей элиты, формы и способы участия граждан в политике.

Политический процесс *харизматического типа* характеризуется всевластием лидера-харизматика, под политические цели которого подстраиваются идеологические доктрины и политические институты. Он во многом сам определяет цели, содержание и направленность политического процесса. Политический процесс харизматического и идеократического типа характерен для «не-Западных» политических культур. Современный российский политический процесс, находящийся в переходном состоянии, характеризуется постепенным приобретением черт технократизма, исчезновением идеократических и харизматических характеристик.

В зависимости от соответствия двум типам политической культуры — этатистскому (технократическому, элитарному) и неэтатистскому (демократическому) — различают вертикально и горизонтально организованные политические процессы. Сущность первого заключается в стихийном проявлении интересов, потребностей иррациональных масс, которым противостоят государственная власть и организованная система ценностей. *Вертикально организованный* политический процесс сводится к определению взаимоотношений управляющих и управляемых. Управляющие должны согласовывать интересы различных социальных групп, а управляемые должны разделять этатистские ценности: признавать авторитет власти, уважать закон, уметь подчиняться.

Горизонтально организованный политический процесс исходит из признания формального равенства и автономности основных субъектов, которые взаимодействуют (сотрудничают или соперничают) друг с другом, соблюдая определенные правила игры. Систему ценностей в таком процессе отличает доминирование ценностей свободы, прав, консенсуса. Субъекты политического процесса готовы пожертвовать чем-либо ради достижения поставленной цели либо согласовывают свои позиции со всеми участниками, используя практику круглых столов, многосторонних консультаций, посредством которых принимаются политические решения. На практике, как правило, речь идет о сочетании или преобладании вертикальной или горизонтальной составляющей в политическом процессе.

С позиции вышеперечисленных типологий, политический процесс в современной России характеризуется сочетанием параметров Западного и «не-Западного» типа, хотя некоторые политологи относят его к «не-Западному», харизматическому, вертикальноорганизованному типу, что характерно для общества догоняющей модернизации.

1.5. Особенности политического процесса в России

Современное российское общество относится к числу переходных обществ, поэтому его политический процесс достаточно противоречив. Отечественные исследователи современного политического процесса (С. Грановский, Е. Мелешкина, Р. Мухаев, В. Никонов, А. Салмин, Г. Сатаров, О. Смолин, М. Урнов и др.) отмечают сложность и неоднозначность его изучения, его своеобразие. Так, Р. Мухаев выделяет *семь основных особенностей российского политического процесса*¹.

Первая особенность состоит в нерасчлененности политики и экономики, социальных и личных отношений. Политика не отделена от других сфер жизни в силу незрелости институтов гражданского общества, которые должны ее ограничивать и контролировать. Несформированность гражданского общества является одной из особенностей политического развития России. В этих условиях политический процесс характеризуется всепроникающей способностью политики, которая пронизывает все сферы жизни общества. Ни один вопрос экономического, социального, духовного развития не решается без вмешательства властных структур.

В условиях перехода России к рыночной экономике статусная дифференциация сталкивается с социально-экономической, классовой. Нарастающее экономическое неравенство в обществе, вызванное перераспределением государственной собственности через приватизацию и акционирование, вступление в свои права института частной собственности формируют разнородную массу политических интересов и выражающих их сил. Прежняя политическая однородность разрушена, теперь ей противостоит государство как организованная сила. Однако поскольку монополия государства на собственность и ресурсы сокращается, постольку растет желание правящего класса любой ценой сохранить экономическое, политическое влияние, самоорганизоваться, создать партию власти.

Отсюда вытекает *вторая особенность политического процесса в России* — отсутствие консенсуса между участниками политического жизни. В России не было традиции консенсуса и ее невозможно было укоренить за несколько лет реформ. Другая же причина конфликтности политического процесса кроется в различном понимании ценностей

¹ Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005. С. 431–440.

свободы и демократии у зарождающихся политических сил, а также в неравных возможностях их участия в реформаторском процессе и удовлетворения собственных интересов.

Новые политические силы, представляющие интересы зарождающегося класса предпринимателей, а также работников бюджетных сфер (учителя, медики, инженерно-технические работники и т. д.), имели худшие стартовые позиции при переходе к рыночной экономике, чем, например, работники государственного аппарата, правящая элита, дельцы «теневой» экономики. Различные условия старта формировали прямо противоположные устремления и цели этих политических сил. Для отстаивания разнородных политических целей и реализации своих требований политические силы (партии, движения, группы давления) используют широкий арсенал средств, включая незаконные (коррупцию, шантаж, подлог, насилие).

Третья особенность политического процесса в России состоит в его неструктурированности и высокой степени совмещения и взаимозаменяемости политических ролей. Обманчиво кажущееся многообразие участников российской политической жизни, поскольку их реальная роль и политические функции достаточно ограничены. Способности политических партий выражать интересы гражданского общества весьма условны. Во-первых, потому, что интересы гражданского общества только начинают формироваться, а сами партии, кроме лидеров и их ближайших сторонников, мало кого представляют. Во-вторых, современные партии похожи скорее на клиентелы, объединяющие единомышленников вокруг политического деятеля, чем на форму связи власти с гражданским обществом.

Отсутствие дифференциации и специализации политических ролей и функций у субъектов и носителей власти обусловлено российской политической традицией, заключающейся в концентрации власти, господства в одном центре, например, в дореволюционное время — у монарха, а в советское — у властвующей коммунистической партии. Малейшее ослабление политического господства монополично властвующего органа приводило к конфликтам, потере управляемости социальными процессами и в конечном счете к революциям.

В современных условиях ситуация концентрации политического господства в России не преодолена, несмотря на формально-юридическую декларацию принципа разделения властей и функций. Только теперь большинство политических функций конституционно сконцентрировано в руках президента страны. Сохранение в подобных объемах власти в президентских структурах во многом является

результатом несформированности институтов гражданского общества, недифференцированности групп по интересам.

Четвертая особенность политического процесса в России выражается в отсутствии интеграции среди его участников, что является следствием отсутствия в обществе единой коммуникационной системы. Вертикально организованный политический процесс функционирует через диалог между властью и обществом, в котором последнее доносит свои требования до властных структур посредством разветвленной системы представительства. Однако подобной системы представительства интересов в России не было, поскольку нет традиции такого диалога. Несформированность институтов гражданского общества не создавала разветвленной системы трансляции требований граждан к властным структурам. В условиях советского тоталитарного режима единственным легальным каналом коммуникации власти и общества была коммунистическая партия. Такая форма позволяла власти контролировать умонастроения большинства общества, целенаправленно формировать их. В период так называемой «хрущевской оттепели» система представительства расширилась, она была дополнена рядом форм коммуникации, которые имели латентный (скрытый) характер. Так появились диссидентские организации, косвенно представлявшие власти требования определенной части интеллигенции. В этот же период достаточно активно шел процесс формирования групп по интересам, связанных с «теневой» экономикой.

Не создана разветвленная система представительства интересов и в наши дни. А наибольшими возможностями здесь обладают правящая элита и бюрократия, контролирующая ресурсы и политическое влияние. Партийная система в России еще не в состоянии выступать эффективным каналом трансляции требований от широких социальных общностей к власти. Вероятно, поэтому доминирующей формой политического представительства стали заинтересованные группы, отражающие специфические интересы и требования отраслевого, регионального, этнического характера. Реальные различия в материальном, культурном, этническом, социальном, территориальном аспектах групп и общностей приобретают латентные формы представительства.

Пятая особенность политического процесса в России выражается в том, что в его основе лежит активный политический стиль, состоящий в навязывании обществу нововведений со стороны правительства. Активная роль государства как в формировании проблем, так и в интеграции интересов различных групп вызвана культурно-религиозной, этнической и политической неоднородностью общества.

Эту интеграцию различных субкультур участников политического процесса государство проводит методом навязывания им определенных ценностей и стандартов политической деятельности. Тем самым властные структуры делают поведение субъектов политики предсказуемым.

Во взаимодействии «власть — общество» политическая инициатива принадлежит государству, поскольку оно концентрирует власть и ресурсы в своих руках. Однако отсутствие дифференциации политических ролей и функций институтов государственной власти приводило к тому, что процесс принятия решений был анонимным. Принцип «коллективной ответственности» порождал традицию безответственности политической власти за последствия принимаемых решений. Кроме того, неструктурированность политического процесса обуславливала появление неконституционных органов, которым принадлежало исключительное право на принятие стратегических решений.

Шестой особенностью российского политического процесса является высокая концентрация политической власти и ресурсов в руках правящей элиты, что заставляет контрэлиты и оппозицию оформляться и выступать в качестве радикальных движений, а не политических оппонентов. Острое противоборство правящей элиты и контрэлиты выступает следствием культурно-политической неоднородности самой элиты, разные группы которой ориентируются как на либеральные, так и на социалистические ценности. Идеологическое противостояние дополняется процессом кристаллизации интересов на основе экономических факторов — частной собственности, конкуренции, рынка и т. д. Усиливающееся имущественное неравенство углубляет конфликтность политических взаимодействий. Интеграция сторонников правящей элиты и контрэлиты происходит не на рациональной, а на эмоциональной и символической основе (симпатии или антипатии к лидерам, имиджу, символике). Стремление правящей элиты монополюльно контролировать политический процесс порождает желание оппозиции использовать радикальные средства борьбы для того, чтобы заставить официальную власть признать и легитимизировать оппозицию и учитывать ее мнение при выработке политического курса. При этом сохраняющаяся маргинализация общества повышает значение эмоциональных и символических факторов политического взаимодействия. Их преобладание оттесняет на второй план принятие и реализацию конкретных решений. Этим объясняется невысокая динамика реформаторского процесса и слабая эффективность принимаемых политических решений.

Седьмая особенность политического процесса в России заключается в том, что тотальная маргинализация посткоммунистического общества обусловила ситуацию, когда лидеры, чтобы остаться у власти, обращались к помощи более развитых стран. С изменений во внешней политике начинал реформы М. Горбачев, провозгласив «новое мышление» и «общечеловеческие ценности» основами своего внешнеполитического курса. Такой же логике следовал Б. Ельцин, выступая с доктриной «партнерства во имя мира» с западными странами.

Однако уступки во внешней политике в обмен на финансовую поддержку не продвинули страну по пути реформ, а лишь усиливали финансово-экономическую зависимость России от западных стран, ослабляя национальную экономику. Совершенно очевидно, что Запад не стремится оказывать технологическую и инвестиционную поддержку, поскольку это может создать в лице России конкурентоспособную державу. Осознав это, руководство современной России стало проводить самостоятельную внешнюю политику, ориентированную, прежде всего, на интересы российского общества.

Основные понятия

Факторы политического процесса, макроуровень политического процесса, методы исследования политических процессов, микроуровень политического процесса, особенности политического процесса в России, параметры политического процесса, политический процесс, политическое изменение, структура политического процесса, типология политических процессов.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоят отличия процессуального от иных основополагающих трактовок мира политики?
2. Какой уровень политического процесса связан с воспроизводством политической системы?
3. Какие основные принципы с точки зрения В. Никонова необходимы для придания современному политическому процессу в России демократической направленности?
4. Назовите основные параметры политического процесса.
5. Что понимается под структурой политического процесса?
6. Назовите основные факторы политического процесса.

7. В чем заключается особенность метода политико-ситуационного анализа в изучении политических процессов?
8. С именами каких ученых связаны микроуровневые исследования политических процессов?
9. Каковы основные различия между вертикально и горизонтально организованным политическим процессом?
10. Какой критерий типологизации политических процессов предложил Л. Пай?
11. Перечислите основные характерные особенности политического процесса в современной России.

Литература

- Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.
- Десярев А. А. Основы политической теории. М., 1998.
- Елисеев С. М. Политические отношения и современный политический процесс в России: Конспект лекций. СПб., 2000.
- Моцелков Е. Н. Переходные процессы в России: Опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. М., 1996.
- Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.
- Политический процесс: основные аспекты и способы анализа*: Сборник учебных материалов / Под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М., 2001.
- Политология*: учеб. / А. Ю. Мельвиль. М., 2004.
- Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006.
- Современная российская политика*: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003.
- Современный политический процесс в России*. М., 1998.

Глава 2

Политическая власть в России: проблема легитимности

2.1. Роль политической власти в России

Власть — ключевой вопрос политики, занимающий центральное место в политической науке. Поэтому для ориентации в современных политических реалиях необходимо понимание смысла данной категории, причин необходимости политической власти для общества, ее легитимности, ресурсов, выполняемых функций. Изучение механизмов реализации власти необходимо для осмысления современного состояния России.

Под *политической властью* понимается особая разновидность социального взаимодействия политических субъектов, а также специфическая форма социальной коммуникации между субъектами и объектами политической деятельности по поводу получения, хранения, воспроизводства и модификации политической информации с целью выработки адекватных или неадекватных политическим ценностям общества решений.

Одним из видов политической власти является *государственная власть*, которая «реализует наиболее общие интересы определенного территориального сообщества (общества страны) и служит цели развития данного политического сообщества (государства) как единой системы»¹. Государственная власть обладает всеми характерными для политической власти признаками, но имеет свои особенности: она суверенна, так как является «высшей» властью на территории государства, самостоятельна и независима от чьего-либо вмешательства, универсальна, так как регулирует все сферы жизнедеятельности общества.

Современная власть в России повторяет свои традиционные черты, что позволяет говорить о ее воспроизводстве в новых условиях.

Власть в России всегда была *персонифицированной* и ассоциировалась с определенным носителем — царем, императором, генсеком, президентом. Народное представительство в России возникало для укрепления власти, а не для ее ограничения, что свидетельствует об отсутствии в российской исторической традиции народного представительства в классическом смысле. Так, Земские соборы для российской самодержавной власти являлись, по выражению В. Ключевского, их собственными орудиями», от которых власть ожидала готовности «поступать так или иначе», а не искало полномочий или совета как поступить¹. Эту же точку зрения поддерживал Б. Чичерин, который сравнивал стиль общения царя и подданных с тем, как помещик общается со своими крепостными². Еще ранее П. Чаадаев утверждал, что российские государи «почти всегда тащили страну на буксире, без всякого участия самой страны»³.

Исследуя природу власти в России, Ю. Пивоваров отмечает несколько особых качеств:

- ◆ несмотря на персонифицированность, власть может отделяться от одного лица и сливаться с множеством лиц, что произошло при переходе от царского самодержавия к советской системе власти;
- ◆ несмотря на внешнюю примитивность, она сложна по своему составу. Так, в царское время власть по происхождению была наследственно-избирательной, а по составу — ограниченно-самодержавной; в советское время — публично власть была общенародной, а негласно была связана договором с высшим правительственным классом, который правил через Центральный комитет; в постсоветское время через управляемое всенародное избрание власть также связана негласным договором с высшим правительственным классом;
- ◆ власть очень гибка и идейно, идеологически адаптивна. При царе Алексее Михайловиче происходила «византинизация» царской власти, при императоре Петре Первом — «европеизация», в XX в. советская власть стала носителем «единственно-научно-верного мировоззрения»⁴.

¹ Ключевский В. Сочинения. М., 1957. Т. 3. С. 34.

² Цит. по: Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 14.

³ Чаадаев П. Я. Апология сумасшедшего // Чаадаев П. Я. Избранные сочинения и письма. М., 1991. С. 144.

⁴ Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 18–24.

Исторически характерными чертами политической власти в России являлись этатизм и патернализм, которые сама власть воспроизводила в российском менталитете, пытаясь создать соответствующие структуры, оправдывающие ее деятельность. Эти черты являются в известной степени универсальными в массовом сознании российского народа.

Этатизм — это, во-первых, характеристика состояния страны, в которой государство стало высшей целью и результатом общественного развития, и, во-вторых, — процесс усиления роли государства во всех сферах жизни общества.

Патернализм — это, во-первых, отеческая забота со стороны государства о своих гражданах, во-вторых, отеческое наставление, предписание гражданам образа мыслей и поступков, их политического поведения.

Отношение к государственной власти в России обуславливается этатистским представлением о необходимости сохранения политического единства и социального порядка. Как отмечает А. Лубский¹, этот этатистско-патерналистский порядок является реальным основанием соединения разнородных национальных традиций и культур. Дуализм общественного бытия в России выражается в первую очередь в таких конфликтных тенденциях, где одной из сторон всегда выступает универсальная и автономная государственность. Это — конфликт между государственностью и регионализмом, государственностью и национальными культурными традициями, государственностью и социальными общностями.

Поэтому характер российского общества, в отличие от западноевропейского, определяется не столько соглашением подданных и государственной власти об обоюдном соблюдении законов, сколько молчаливым сговором об обоюдной безнаказанности при их нарушении. Вследствие этого в *России государство выступало не примиряющим, а усмиряющим началом, а подданные — либо безмолвствующим большинством либо бунтарями.*

Патернализм берет начало со времен Петра I, когда в России складывается особый тип государства, символом которого стало «отеческое», бюрократическое попечительство «вождя-государя» и государственной власти о благе народа, общественной и личной пользе своих подданных.

¹ Лубский А. В. Государственная власть в России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицыных. Ростов н/Д., 1998. С. 47–93.

Характерной особенностью, сложившейся еще в эпоху Московского царства, стало формирование «*вотчинного государства*». Московские князья, русские цари, а впоследствии советская номенклатура и вожди, обладавшие огромной властью, были убеждены в том, что вся страна является их собственностью, принадлежит им, так как создавалась она, строилась и перестраивалась по их повелению, их решению, их воле. Исторически сложилось представление о том, что все живущие в России являются государевыми слугами, находящимися в прямой зависимости от царя и государства, не имеющими возможности претендовать ни на собственность, ни на какие-либо неотъемлемые личные права. Это представление, проникшее во все институты государственной власти, придало им характер «вотчинного государства», аналоги которого можно было найти на Востоке, но не в Европе.

Особенностью советского государства стало представление о его «общенародном» характере. Но «общенародная» собственность советского государства была сведена к государственной собственности. Дифференциация собственности на частную (личную), кооперативную, муниципальную практически отсутствовала. Вся собственность, производимая людьми, и все природные ресурсы принадлежали государству. Сами люди — граждане этой страны, фактически лишённые собственности, стали принадлежностью государства, управляемого коммунистической партией. Гражданское общество как общество собственников, осознающих свою социальную ответственность, было поглощено государством. Таким образом, «общенародное» государство стало разновидностью «вотчинного» государства.

Со времен Московского государства работало универсальное правило: если сами люди не могут остановить падение уровня и качества жизни, то общество передает государству право на проведение радикальных реформ. При этом предполагается «пересмотр» если не всей системы культурных ценностей, то, по крайней мере, некоторых базовых ее элементов, что позволило московским князьям присвоить неограниченные права по отношению к обществу и предопределило перевод его в мобилизационное состояние. Его основу составили внешнеэкономические факторы государственного хозяйствования, экстенсивное использование природных ресурсов, ставка на принудительный труд, внешнеполитическая экспансия и народная колонизация.

Российская цивилизация перешла на иной, чем Западная Европа, генотип социального развития. Если западноевропейская цивилизация в это время сменила эволюционный путь развития на инновационный, то Россия перешла от эволюционного к мобилизационному,

который осуществлялся за счет сознательного и насильственного вмешательства государственной власти в механизмы функционирования общества.

Мобилизационный тип развития представляет собой один из способов адаптации социально-экономической системы к реальностям изменяющегося мира и заключается в систематическом обращении в условиях стагнации или кризиса к чрезвычайным мерам для достижения экстраординарных целей, представляющих собой выраженные в крайних формах условия выживания общества и его институтов.

Для России, постоянно испытывавшей давление как с Запада, так и с Востока, всегда насущной была потребность в обороне, поэтому Московское государство с самого начала формировалось как *военно-национальное*, что привело к усилению политики внутренней централизации и внешней экспансии. Такая политика обеспечивала территориально-государственную целостность российского общества и блокировала тенденции к дезинтеграции. Осуществлялось это в первую очередь с помощью насилия со стороны государственной власти, принуждавшей население переносить любые лишения при решении задач мобилизационного развития. Отсюда проистекали деспотические черты государственной власти, опиравшейся в основном на военную силу и военные методы управления.

Особая роль внешних факторов вынуждала правительство выбирать такие цели развития, которые постоянно опережали социально-экономические возможности страны. Так как эти цели не являлись органическим продолжением внутренних тенденций развития, то государство, действуя в рамках старых общественно-экономических укладов, для достижения «прогрессивных» результатов прибегало в институциональной сфере к политике «насаждения нового сверху» и к методам форсированного развития экономического и военного потенциала.

Государственная власть играла в истории России двойственную роль. С одной стороны, она превратила Россию в великую державу, при этом перманентно прибегая к антигуманным средствам управления, зачастую от имени народа уничтожая многие тысячи и даже миллионы людей.

С другой стороны, в России сама государственная власть становилась непосредственной причиной кризиса государственности и даже развала государства. За четыре столетия российская цивилизация пережила три национально-государственные катастрофы: в ходе первой смуты, 1605–1613 гг., прекратили существование и династия

Рюриковичей, и российская государственность; вторая смута, 1917–1921 гг., покончила с монархическим государством и династией Романовых; результатом третьей смуты в 1990-х гг. стал развал СССР.

Отчужденность общества и государственной власти, достигающая своего предела накануне кризиса российской государственности, во многом объясняет и то равнодушие, с которым российское общество воспринимает падение политических режимов, и ту способность русских людей отвернуться от власти в трудную для нее минуту, и ту их готовность проявить себя самым неожиданным и радикальным образом на крутых поворотах истории. Так было и в начале XVII в., и во время свержения самодержавия в России, и в период крушения коммунистического режима в СССР.

Еще одна особенность государственной власти связана с проведением в России *реформ «сверху»*. Реформаторская элита с инновационным типом культуры, в основе которого — критический, рациональный, технократический стиль мышления, была больше озабочена целями развития и его организационными формами, чем ценностными ориентациями людей. Ей казалось, что посредством административного воздействия на сложившуюся ситуацию достаточно человека поставить в особые организационные условия, чтобы он вынужденно или с сознанием необходимости, изменив свои жизненные установки, стал решать новые задачи.

Однако попытки трансформировать основы экономической, социальной и политической жизни России без изменения культуры как духовного кода жизнедеятельности людей приводили к социокультурному отторжению реформ, по мере того как они создавали ситуацию фрустрации. Это сопровождалось кризисом государственной власти и заканчивалось контрреформами «сверху» или революциями «снизу».

2.2. Конституционные основы реформы политической власти в царской и советской России

В императорской России до 1906 г. не существовало конституции, и основаниями самодержавной власти считалось избрание Земским собором первого царя династии и помазание на царство патриархом Русской православной церкви. Передача власти сначала осуществлялась произвольно в соответствии с завещанием монарха, а со времен императора Павла I — в соответствии с актом о престолонаследии.

После провозглашения 17 октября 1905 г. манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка», который был конституционным актом и даровал подданным империи, во-первых, «незыблемые основы гражданских свобод на началах действительной неприкосновенности личности», а именно свободу совести, слова, собраний, союзов; во-вторых, избирательное право с условием его дальнейшего развития и совершенствования и, в-третьих, российский парламент — Государственную думу, получившую функции «одобрения законов» и «участия в надзоре за закономерностью действия поставленных от нас властей». Эти права и свободы, дарованные населению в разгар всероссийской политической стачки, были значительным шагом вперед в процессе становления гражданского общества, построения правового государства.

Провозглашенные в манифесте обещания были закреплены в первой действовавшей конституции — «Основных государственных законов Российской империи», разработанной под общим руководством С. Ю. Витте и утвержденной Николаем II 23 апреля 1906 г.

Обычно в преамбуле конституции провозглашается самая ее суть, цель, ради которой создавался этот документ: права и свободы граждан, поддержание их благополучия и процветания, принцип народного суверенитета, независимость страны.

В преамбуле первой российской конституции утверждалось «единство и нераздельность» российского государства, а русский язык провозглашался общегосударственным и обязательным «во всех государственных и общественных установлениях».

Глава I была полностью посвящена сущности и месту в политической системе самодержавной власти. Власть государя-императора выводилась от бога («повиноваться власти Его... Сам Бог повелевает»¹). Она провозглашалась верховной, то есть стоящей над законодательной, исполнительной и судебной властями. В законодательной области за императором закреплялось право выдвижения законопроектов, инициатива пересмотра конституции и право утверждения всех принятых Думой и Государственным советом законов. Исполнительную ветвь власти также возглавлял император, который назначал главу правительства (а фактически — царского кабинета), был верховным руководителем внешней политики, главнокомандующим вооруженными

¹ Основные государственные законы Российской империи / Государство российское: власть и общество с древнейших времен до наших дней. Сборник документов. Под ред. Ю. С. Кукушкина. М., 1996. С. 270.

силами, имел единоличное право объявления военного или чрезвычайного положения в отдельных регионах страны, объявления войны и заключения мира. Судебная власть, получившая известную автономию в результате реформ Александра II, в конституции 1906 г. не была выделена в отдельную ветвь и осталась под эгидой императора.

Очень важной для понимания сути политической системы Российской империи была глава VII «О вере». Православная религия здесь утверждалась «первенствующей и господствующей» в стране. Православная церковь не провозглашалась государственной, но и не отделялась однозначно от государства. Утверждалось, что император «не может исповедовать никакой иной веры, кроме Православной, что он есть верховный защитник и хранитель догматов господствующей веры и блюститель прав веры»¹. Таким образом, Православная церковь ставилась на особое, ведущее место в обществе и выделялась среди других церквей, а император в духе византийской доктрины «симфонии властей» соединял в себе верховную государственную власть и высший религиозный авторитет. Представителям других конфессий предоставлялось право свободного отправления веры.

Только в восьмой главе провозглашались права подданных вместе с обязанностями. Население России получило право свободно избирать место жительства и занятие, владеть имуществом, выезжать за пределы страны. Были подтверждены права и свободы подданных, провозглашенные в октябрьском манифесте.

Таким образом, политические реформы в начале XX в. направляли развитие политической системы России по европейскому, либерально-консервативному пути и в то же время учитывали ее национальные, религиозные, исторические особенности. Этот путь предполагал постепенность политических реформ, поэтапность подключения к политическому процессу различных социальных групп и расширения круга избирателей, последовательную демократизацию политической жизни. Отставание политического развития России соответствовало отставанию общества в целом от передовых европейских обществ, и этот путь представлялся леворадикальным и даже левоцентристским силам неприемлемым для России. В то же время, учитывая ускоренное экономическое и социальное продвижение России в конце XIX — начале XX в., можно предположить, что принятие конституции и реформа власти могли бы способствовать и ускоренной модернизации, и догоняющему развитию России.

¹ Там же. С. 271.

Но в 1917 г. к власти пришли леворадикальные силы. Вместо постепенного и последовательного, испытанного временем и освященного опытом европейских стран политического, экономического и социального развития, Россия встала на путь построения неизведанного, беспримерного в истории «нового общественного строя». Строить неизвестное и новое всегда намного труднее, чем заимствовать известное и проявившее свою пользу для общества. Еще труднее строить это новое, когда весь «старый мир» объявляется вражеским окружением, когда ведется открытая и скрытая борьба с наиболее мощными и влиятельными странами с помощью «мировой революции».

Политическая реформа, как и все преобразования в Советской России, проходила в обстановке отрицания предыдущего опыта, принятия революционных, часто авантюристических решений, ожидания скорого прихода «светлого будущего». Первая Конституция РСФСР (1918) зиждилась на представлениях о возможности создания всемирной республики трудящихся, в которой не будет собственности, классовых, этнических, конфессиональных, гендерных противоречий, исчезнет преступность, а далее отомрет государство, уйдут в прошлое законы, и объединенное человечество будет жить по привычке, выработанной под воздействием коммунистического воспитания. Поэтому герб РСФСР изображал планету Земля (человеческая цивилизация), перекрещенную серпом и молотом (руководимая союзом рабочих и крестьян) в лучах восходящего солнца (единственно верного коммунистического учения), освещающего всем трудящимся путь к коммунизму. Эту картину обрамляли колосья пшеницы, увитые лентой (символ благополучия), и пятиконечная звезда, символизировавшая единение трудящихся всех пяти континентов Земли в коммунистическом обществе.

Для того чтобы вести советское общество и все человечество в «светлое будущее», а не следовать за «загнивающим Западом», нужна была иная политическая система, которая должна была не столько отражать многообразие интересов индивидов и социальных групп общества, сколько направлять всех и каждого в единое русло, по «единственно правильному» пути. Поэтому в СССР создается тоталитарная политическая система, система мобилизующего типа. В центре этой системы, ее «политическим ядром» стала коммунистическая партия, единственная партия страны, носительница и хранительница коммунистической доктрины. Статья 6 Конституции СССР (1977) провозглашала КПСС «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных

организаций»¹. Единственная партия присвоила себе право определять генеральную перспективу развития общества, внутреннюю и внешнюю политику, руководить деятельностью всего народа². Она самовольно поставила себя в центр политической системы, заставила все творческие организации, профессиональные союзы, трудовые коллективы и даже государство в лице Советов служить, по выражению И. Сталина, «приводными ремнями от партии к массам».

2.3. Легитимность политической власти в СССР

Для того чтобы политическая власть была успешной, она должна быть легитимной. Власть легитимна в том случае, если управляемые признают за ней право управлять. Юридически правовая законность свидетельствует о *легальности власти*.

Легитимность власти может основываться либо на принуждении и насилии, либо на убеждении и влиянии. В первом случае управляющие стремятся реализовать принятые решения вопреки желанию управляемых, во втором, — опираясь на их добровольное согласие или солидарность.

Легитимация политической власти представляет собой взаимообусловленный процесс, с одной стороны, самооправдания и рационального обоснования собственной власти со стороны управляющих, с другой — оправдания и признания этой власти со стороны управляемых.

В обществе всегда есть социальные группы, не согласные с действующей властью, поэтому легитимность государственной власти не может носить всеобщего характера.

Легитимность политической власти в СССР определялась рядом факторов, которые спланировали советский народ и оправдывали действия власти. По мнению Ж.-Л. Кермонна, легитимность советского типа носила «онтологический» характер, то есть предполагала соответствие принципов власти «объективному порядку вещей», как он мыслится большинством граждан³. Таким образом, легитимность вывела из-под контроля общества и становилась трансцендентальной

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1987. С. 6.

² Там же.

³ Цит. по: Бляхер Л. Е., Огурцова Т. Л. Приключения легитимности власти в России, или Воссоздание презумпции виновности // Полис. 2006. № 3. С. 54.

(не доступной познанию), это способствовало тому, что власть становилась тотальной и абсолютной.

Важнейшим фактором легитимации советской власти являлась национально-государственная идея, которая носила сакральный характер по причине веры в то, что социализм является необходимой и неизбежной стадией развития человеческого общества, и эта истина уже доказана марксистско-ленинской наукой и исторической практикой.

Высшим принципом провозглашалось служение народу, а священным долгом — защита социалистического Отечества. Используя огромный пропагандистский аппарат, всю мощь тоталитарной, а затем авторитарной власти, партбюрократическое государство в СССР последовательно внедряло в массовое сознание постулаты этой национально-государственной идеи. Эти постулаты, налагаясь на культурные архетипы и социалистическую ментальность советских людей, на традиционную веру в возможность построения общества справедливости и достатка, представленную в идее коммунизма, преобразовывались в солидарность общества с «партией-государством».

Длительное время многими советскими людьми воспринимались как вполне нормальное явление культ вождя, а также руководство Коммунистической партией всеми сторонами жизни социалистического общества. Это объяснялось тем, что культ вождя и партии позволял персонифицировать общественные достижения и чаяния, связывать их непосредственно с мудрым руководством «направляющей» силы общества. Советским людям в социоцентристском социалистическом обществе это доставляло определенный социальный и моральный комфорт, что служило дальнейшей легитимации власти.

Мощная пропаганда и конформизм значительной части советских людей создавали иллюзию непосредственной сопричастности «великим свершениям». Это позволяло простому человеку идентифицировать себя с «партией-государством», возбуждало у него чувство солидарности с ней. Это чувство усиливалось благодаря тому, что «партийно-государственная власть» в СССР всегда стремилась декларировать популярные и понятные для людей цели. С другой стороны, советский человек, попадая в сферу государственного патернализма, «с чувством глубокого удовлетворения» вручал свою судьбу социалистическому государству, а вместе с этим перекладывал на него и всю ответственность за происходящее в стране. В советскую эпоху это служило мощным фактором легитимации партийно-государственной власти.

Ассоциация власти с национальными символами, признание ее вначале «рабоче-крестьянской», а затем «народной», убеждение большинства советских людей в том, что именно эта власть наилучшим способом учитывает их интересы и чаяния, способствовало ее легитимации. Любой власти, особенно если она социально неэффективна и к тому же репрессивна, важно заручиться «одобрением» со стороны народа на осуществление конкретной внутренней и внешней политики. Легче всего добиться согласия народа с властью тогда, когда люди ощущают угрозу обществу со стороны «внутренних» или «внешних» сил.

Поэтому широкое распространение получили идеологические клише о «враждебном империалистическом окружении», о неизбежности новой войны, похода объединенного Запада против первого в мире социалистического государства. Идеологема «осажденной крепости» в массовом сознании вполне оправдывала и репрессии против «врагов народа», и помощь коммунистам Запада, и «сговор» с фашистской Германией.

Процессу легитимации помогало выдвижение мессианских целей, заключающихся в выполнении советским государством всемирно-исторической миссии — привести все человечество к светлому будущему. Для легитимации через будущее неважно, эффективна ли власть в обеспечении достойного уровня жизни народа. Главное заключается в том, насколько ее деятельность соответствует целям этой миссии, как далеко она продвинулась в их достижении. При этом именно власть определяла критерии «успешного» продвижения к цели, благодаря чему она располагала мощным символическим капиталом, способным обеспечить максимальное согласие народа с властью, а значит, и ее легитимацию.

В качестве аргументов легитимации широко использовалось акцентирование внимания на успехах социалистического строительства как доказательстве эффективности партийно-государственной власти и способности ее к руководству. Такой способ легитимации был достаточно эффективен в условиях самоизоляции советского государства и фальсификации дореволюционной истории. По мере того как советские люди получали все большие возможности для расширения контактов с Западом, а советские историки — для более объективного освещения прошлого, легитимация через успех превращалась в фактор делегитимации партийно-государственной власти.

С наступлением перестройки легитимность партийно-государственной власти в СССР усилилась благодаря ожиданиям советского народа перемен «сверху». Поэтому решимость нового генсека М. Горбачева

приступить к обновлению страны встретила поддержку со стороны населения.

Советским людям такое обновление было предложено в виде концепции перестройки как завершения дела революции, начатого Великим Октябрем, путем ускорения социально-экономического развития советского общества на основе использования новейших достижений научно-технического прогресса, приобщения его к общечеловеческим ценностям, перехода к демократическому «социализму с человеческим лицом».

Однако после того, как результаты преобразований оказались не соответствующими ожиданиям советских людей, начался кризис легитимации курса перестройки, а вместе с ним и всей партийно-государственной власти. Апофеозом этого процесса стали августовские события 1991 г., которые изменили страну: ушла в прошлое перестройка как «революция сверху» в рамках социалистического выбора; перестала существовать КПСС как правящая государственная структура власти; распался Советский Союз; в России был объявлен переход к рыночной экономике, демократическому обществу и правовому государству на путях проведения либеральных реформ.

2.4. Легитимность политической власти в современной России

За последние 20 лет произошел переход системы власти в России от советского состояния «мыслить от имени народа и для народа» к состоянию «мыслить от себя и в пределах своей юрисдикции»¹. Таким образом, власть становится самостоятельным актором, а народ перестает быть единым социальным субъектом и преобразуется в гражданское общество.

Однако переход к такой ситуации произошел не сразу. У российской власти 1990-х гг. было достаточно много проблем с легитимностью, несмотря на появившиеся у населения перспективы обрести должную свободу и повысить свой жизненный уровень.

Важным фактором легитимности явилось признание «мировым сообществом», «цивилизованными странами» того порядка, который создавался в постсоветской России. Этот порядок отличался распространением либеральных ценностей и рыночной экономики. Поддержка

¹ Дахин А. А. Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Полис. 2006. № 3. С. 33–34.

западными странами такого курса воспринималось большинством населения как необходимое условие дальнейшего успешного развития.

Путь шоковой терапии, выбранный властью, большинством населения был принят как неприятный, но необходимый шаг. Легитимность политической власти и, прежде всего, Президента Б. Ельцина была достаточно высока, что позволяло правительству проводить «болезненные» реформы. Согласно опросам общественного мнения, осенью 1991 г. около половины россиян готовы были ради будущего процветания страны и изобилия потребительских товаров терпеть на начальном этапе преобразований и рост цен, и безработицу, и «временное» снижение уровня жизни. Лишь пятая часть опрошенных была настроена решительно против реформ правительства Е. Гайдара.

Приступая к перестройке социальных отношений, политическая власть пыталась учесть патерналистский настрой населения, желавшего сохранить широкий круг социальных гарантий и при этом удержаться в рамках либеральной традиции. Государство, по крайней мере на уровне деклараций, стремилось быть одновременно и либеральным, и социальным с гигантской патронажной системой советского типа.

Однако финансовых ресурсов и особенно товаров массового спроса у государства не хватало. Более того, по мере стремительного роста цен, проведения жесткой бюджетной и денежно-кредитной политики и сворачивания социальных программ, приватизации, «обвального» сокращения производства, роста безработицы, резкого падения жизненного уровня значительной части населения легитимность политической власти падала, а к середине 1993 г. ее охватил системный кризис.

Кризис легитимности политической власти в современной России был вызван несколькими факторами: использованием реформаторами такой модели модернизации, которая ориентируется на положительные примеры других стран, без выяснения того, какие ценностные ориентации, духовные интенции людей скрываются за их достижениями; проведением реформ на основе нормативистского, программно-целевого подхода в управлении, слабо учитывающего социокультурные возможности управляемой системы; иллюзией о всесильности власти.

В начале 1996 г. рейтинг Президента Российской Федерации, ассоциированный в сознании россиян с выбранным политическим и социально-экономическим курсом, достиг критически низкой отметки, что свидетельствовало о кризисе легитимности государственной власти в стране. Однако выбор социальных приоритетов экономическо-го развития, «заверения» в верности курсу демократических реформ, кадровые перестановки в верхних эшелонах государственной власти,

осуществленные в ходе предвыборной президентской кампании 1996 г., и антикоммунистической настрой значительной части российского электората позволили реформаторам совместно с центристами-государственниками удержаться у власти.

Кризис легитимности политической власти в России с цивилизационной точки зрения был вызван кризисом этатизма и патернализма, как основных принципов нормативно-ценностного порядка, сливающегося в российской цивилизации с государственностью.

В социальном плане кризис легитимности политической власти в России обусловлен, с одной стороны, скептицизмом и недовольством значительной части населения деятельностью государственной власти, а также политических партий, представляющих конкретные группы интересов; с другой стороны, неподготовленностью самой власти, ее неспособностью эффективно решать актуальные проблемы современной российской действительности.

Как отмечает А. Лубский¹, в России сложилась ситуация, описанная в теориях «государственной перегрузки» (Бриттэн и Нордхауз), «узаконения кризиса» (Хабермас). Эти теории объясняют падение легитимности политической власти двумя обстоятельствами: во-первых, тем, что государственная власть берет на себя гораздо больше обязательств, чем способна выполнить; во-вторых, тем, что правительство и партии, особенно в ходе предвыборных кампаний, дают гораздо больше обещаний, чем могут выполнить. Безответственность правительства, партий, политических лидеров ведет к разочарованию и скептицизму населения, а следовательно, и к утрате политической властью легитимности.

Политическая власть в России, чтобы быть легитимной, должна соответствовать в той или иной мере разным культурно-историческим типам: архаическому — древнерусскому народному типу; традиционалистскому — православно-славянскому; патерналистско-социалистическому; современному — либерально-западному типу культуры.

В современной России существует потребность в нравственной политике. Складывается ситуация, когда в общественном мнении начинает преобладать представление о том, что все трудности, переживаемые страной, напрямую связаны с нечестностью, обманом, коррупцией и воровством на всех этапах социально-политической иерархии. Это

¹ Лубский А. В. Государственная власть в России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998. С. 84.

подтверждается коррупционными скандалами во властных структурах. Тогда на волне массового негодования рождается мысль, что стоит положить конец «разворовыванию» страны и «грабежу» народа, как все наладится и все проблемы разрешатся сами собой.

Ряд обстоятельств побуждает людей рассматривать политическую власть сквозь призму нравственных ценностей: низкий жизненный уровень значительной части населения, вызывающий дискомфорт, раздражение и озлобленность; уверенность в том, что политическая власть утрачивает способность что-либо изменить «сверху»; убежденность общества в непричастности к «бедам» и «неурядицам» в стране; наличие в обществе демагогических политических сил и деятелей, обличающих безнравственность политиков, находящихся у власти. Значительная часть населения в нашей стране начинает поворачиваться к идее «честности» власти как единственно возможному средству наладить жизнь и навести порядок в стране.

Представляется, что основной причиной неспособности власти выполнять свои общественные функции является разрыв между властью и народом. Но этот разрыв происходит не только по причине одностороннего отчуждения управляющих от управляемых. Власть объективно отчуждается, когда от нее отворачивается человек, когда люди перестают надеяться на осуществление своих чаяний и понимать суть действий власти, в частности, смысл проводимых реформ.

Власть, чтобы не терять легитимность, должна управлять адекватно тем требованиям, которые предъявляются к ней «снизу», соответствовать динамичным, качественным изменениям, происходящим в современном мире. Сегодня Россия переходит к новому этапу социальной самоорганизации, с возросшими требованиями к личности, государственным и общественным институтам. Вследствие новых задач, система власти должна быть построена таким образом, чтобы не подавлять инициативу граждан, уважать многообразие интересов в обществе, стремиться к согласию и солидарности всех его членов. В построении и воспроизводстве этой системы власти желательно участие подавляющего большинства граждан. Итак, легитимность власти может быть укреплена путем взаимодействия, встречного движения демократического государства и гражданского общества.

В большой мере легитимность политической власти в современной России приобретена благодаря легальному способу формирования властных институтов. Таковыми стали президентские выборы 1996, 2000, 2004 гг., в ходе которых, в известной мере, произошло дистанцирование должности от ее носителя, личного авторитета от авторитета

должности, ибо в сохранении должности президента многим россиянам видится гарантия успешной реформации России. Парламентские выборы 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. при всех их недостатках способствовали развитию политической культуры избирателей, сформировали более или менее эффективную законодательную ветвь власти, выдвинули целый ряд способных политиков. Государственная власть, подтвердившая свою легитимность на прямых и свободных выборах, имеет шанс быть более эффективной в своей политической, экономической и социальной деятельности, поскольку она пользуется поддержкой большинства и не встречает открытого и яростного противодействия меньшинства.

Другое направление легитимации связано не столько с постановкой и обоснованием «великих целей», сколько с поиском эффективных способов решения насущных проблем российского общества. Предпринятые политической властью меры, связанные с реализацией национальных проектов, преодолением бедности, борьбой с коррупцией чиновников, повышением эффективности работы государственного аппарата, способствуют восстановлению ее легитимности. Но поскольку подобные инициативы исходят, как правило, от президента, рейтинг доверия населения у которого стабильно высокий, то уровень легитимности других ветвей власти невысок.

Такую ситуацию можно объяснить разными основаниями легитимации. Президентская власть как власть верховная легитимируется в основном культурным архетипом и соотносится, прежде всего, с нравственным идеалом Правды, основанном на патриархальном этатизме, вере в «чудо» со стороны умеренно-авторитарного лидера, наделяемого в определенной мере харизматическими чертами. Рядовые граждане судят о президенте, исходя не из его реальных личностных характеристик, а из того, какими качествами должна обладать высшая власть по их мнению. В силу этого уровень легитимности президентской власти в России всегда будет выше уровня легитимности других ветвей государственной власти.

От исполнительной власти (правительства) в России ожидают социальной эффективности, которая санкционируется менталитетом и носит сознательно-оценочный характер. В настоящее время за этим понятием скрывается способность правительства проводить политику, соответствующую ожиданиям различных групп населения, и поддерживать в обществе социальный порядок.

Легитимация представительных учреждений государственной власти в русской ментальности осуществляется через соотнесение их

деятельности с принципом соборности как «воли к согласию», а не «воли к власти». Большинство населения не связывает с законодательными органами власти своих надежд.

Легитимность судебной ветви власти является низкой по причине ее ангажированности, подверженности коррупции, вследствие чего надежды граждан на справедливое правосудие невелики.

Легитимность политической власти в современной России базируется, в первую очередь, на ожиданиях народа, связанных с личностью президента, с установлением политической стабильности, с демонстрацией власти своих шагов, направленных на повышение уровня жизни людей, с ускорением экономического развития страны, с перераспределением денежных средств от богатых к бедным слоям населения, с созданием законодательной базы, необходимой для проведения этих преобразований в обществе, с эффективной работой законодательной и исполнительной ветвей власти.

Такие шаги, подкрепленные реальными результатами, являются необходимым условием для признания со стороны граждан России права власти руководить государством.

Основные понятия

Военно-национальное государство, «вотчинное государство», государственная власть, делегитимация власти, кризис легитимности, легальность власти, легитимация власти, легитимность власти, мобилизационный путь развития, патернализм, персонифицированность власти, политическая власть, этатизм.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы различия между политической и государственной властью?
2. В чем заключается персонифицированность власти в России?
3. С чем связано появление патернализма в России?
4. Чем можно объяснить этатизм российской власти?
5. В чем состоит сущность «вотчинного государства»?
6. Назовите основные черты мобилизационного пути развития.
7. В чем заключается двойственность государственной власти в России?
8. Объясните различия между легитимностью и легальностью власти.
9. Что явилось важнейшим фактором легитимации советской власти?
10. Перечислите основные факторы легитимности политической власти в СССР.

11. По каким причинам происходила делегитимация власти в современной России?
12. Чем объясняются различия в легитимации трех ветвей власти?
13. Назовите основные факторы повышения легитимности политической власти в современной России.

Литература

Бляхер Л. Е., Огурцова Т. Л. Приключения легитимности власти в России, или Воссоздание презумпции виновности // Полис. 2006. № 3.

Волков Ю., Лубский А., Макаренко В., Харитонов Е. Легитимность политической власти: Методологические проблемы и российские реалии. М., 1996.

Дахин А. А. Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Полис. 2006. № 3.

Ефимов В. И. Власть в России. М., 1996.

Лубский А. В. Государственная власть в России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998. С. 47–93.

Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. — М., 2001.

Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Согрин В. Политическая история современной России. 1985–2001: От Горбачева до Путина. М., 2001.

Глава 3

Современная реформа политической власти в России

3.1. Теоретические основы реформы политической власти в современной России

После краха коммунистической политической системы и устранения КПСС от власти политические реформы в России основывались на известных достижениях политической мысли: теории естественных прав, теории общественного договора, теории народного суверенитета, теории разделения властей, теории сдержек и противовесов ветвей власти.

Теория естественных прав, основы которой закладывали Аристотель, Цицерон, Фома Аквинский, Т. Гоббс, Дж. Локк, выводила права и свободы человека от природы, из факта его рождения. Свое практическое выражение эта теория получила в таких известных и авторитетных политических документах, как американская Декларация независимости, французская Декларация прав человека и гражданина, Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН в 1948 г.

Теория общественного договора создавалась усилиями Сократа, Эпикура, а завершённую форму приобрела в эпоху Просвещения (работы Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спинозы, Ж.-Ж. Руссо). Эта концепция развивала и дополняла теорию прав человека в том отношении, что объявляла возможным и необходимым заключение договора между властью и населением о передаче последней части своих прав государству с тем, чтобы оно обеспечивало правовой порядок, необходимые международные контакты и внешнюю защиту. Современные политологи под общественным договором склонны понимать уже не согласие по поводу образования государства, а конституцию, основной закон страны, устанавливающий права и свободы граждан, порядок их изъятия в случаях необходимости, структуру политической системы, режимы ее функционирования, взаимоотношения с гражданским обществом, функции политических институтов и обязанности должностных лиц.

Теория народного суверенитета выросла из концепции государственного суверенитета Ж. Бодена, который противопоставлял центробежным усилиям местных сеньоров, опиравшихся на феодальное право, централизующую и суверенную силу королевского абсолютизма. Автор концепции народного суверенитета Ж.-Ж. Руссо полагал, что ничем не ограниченная суверенная власть изначально принадлежала и должна принадлежать народу, который путем непосредственных и прямых выборов может передавать ее на определенное время избираемому правительству.

Теория разделения властей была создана Дж. Локком по завершении так называемой Славной революции, чтобы иметь возможность надежно заблокировать любые попытки узурпации власти. Английский мыслитель предложил разделить власть на законодательную, исполнительную и федеративную (власть внешних отношений). Это вполне соответствовало английской традиции, где судебная власть не была отделена ни от исполнительной (назначение судей королем), ни от законодательной ветвей (некоторые судебные функции принадлежат палате лордов). Французский правовед Ш. Монтескье предложил разделить власть на законодательную, исполнительную и судебную ветви, независимые друг от друга и уравновешивающие одна другую. В таком виде принцип разделения властей вошел в конституции практически всех стран мира.

Теория сдержек и противовесов существенно дополняет теорию разделения властей. Дж. Мэдисон, один из соавторов американской конституции, предложил не только разделить ветви власти, но и создать определенные правила политического равновесия этих ветвей. При этом он руководствовался принципом: чем сильнее ветвь власти в том или ином действии, чем чаще она взаимодействует с другой ветвью, тем сложнее механизм этого взаимодействия.

Теория федерализма, первичные представления о котором зародились при создании различных союзов еще в Древнем мире. Они видоизменялись и усложнялись вместе с развитием практики существования федераций. Ж. Боден дал определение федерации и конфедерации, исходя из концепта государственного суверенитета. Он полагал, если суверенитет принадлежит центру, то этот союз территорий следует называть федерацией, если же суверенитетом обладает каждый субъект союза, то такой союз есть конфедерация. Современные теории федерализма дали ответы на многие вопросы, поставленные этим политическим феноменом.

Теория местного самоуправления, которая начала создаваться после Великой французской революции, хотя практика местной самоор-

ганизации существует с глубокой древности и, очевидно, предшествовала протогосударственным и государственным формам организации власти. Важную роль местной самоорганизации для развития демократии доказали в своих работах еще А. де Токвиль и Дж. С. Миль. Современные теории местного самоуправления определяют его как одну из основ конституционного строя.

Эти теории, весь мировой и российский опыт конституционной деятельности и послужили основой для разработки первой демократической конституции России, которая была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Современная конституция России¹ (ст. 2) трактует человека и его права как высшую ценность. Она в отличие от царской конституции не дарует эти права и в отличие от советской не обременяет их обязанностями, а признает их неотчуждаемость и обязывает государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека.

Договорная теория просматривается сразу во многих статьях. Российское государство не только обязуется охранять права и свободы граждан, но и исполнять функции, добровольно перенесенные гражданами на государство: проведение внешней и внутренней политики, поддержание правопорядка, проведение выборов и формирование органов государственной власти и т. д.

Теория народного суверенитета послужила основой для ст. 3, которая гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». При этом народ осуществляет власть непосредственно с помощью референдумов и выборов, а также посредством органов государственной власти.

Разделение властей на самостоятельные законодательную, исполнительную и судебные ветви в соответствии с изложенной выше теорией четко и определенно закрепляет ст. 10.

Теория сдержек и противовесов нашла свое отражение в ст. 105 и ст. 107 конституции, в которых речь идет о принятии законов и взаимодействии палат Федерального Собрания и Президента, ст. 125, излагающей функции Конституционного суда, среди которых разрешение споров между федеральными органами государственной власти и толкование Конституции России.

Теория федерализма просматривается в ст. 5, в которой обосновывается федеративное устройство России, в статьях, определяющих

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

взаимоотношения между центром и регионами, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Наконец, теория местного самоуправления учтена в главе 8 (ст. 130–133), которая определяет его как негосударственное самостоятельное решение населением вопросов местного значения, определяет круг этих вопросов и нормы взаимодействия местного самоуправления и государственных органов.

Современная Конституция России определяет построение системы высших органов государственной власти Российской Федерации. Законодательная власть на уровне Федерации возлагается на Федеральное собрание. Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Судебная власть осуществляется Конституционным, Верховным, Высшим арбитражным и другими судами Российской Федерации.

3.2. Президент Российской Федерации

Важным институтом государственной власти является институт президентства, существующий в многообразных формах и являющийся демократическим атрибутом политической системы. Первой президентской республикой стали Соединенные Штаты Америки в 1787 году. Впоследствии этот институт был востребован во многих странах Европы, Америки, Азии и Африки. Однако президентская власть не является гарантом демократии, так как при несовершенных противовесах может стать причиной поворота в сторону авторитарного правления.

В качестве важнейших требований к современным политическим системам следует выделить сочетание демократического и эффективного правления, реализацию которого может обеспечить институт президентства, чем и определяется его популярность. В качестве приоритетов данного института следует выделить такие черты президентской власти, как оперативность, действенность, взвешенность при выработке и реализации внутренней и внешней политики, персональная ответственность за принятие решений.

Место президента не одинаково в различных странах. Так, в парламентских республиках он выступает в качестве главы государства с представительскими функциями, не влияющими на реальный ход политических событий. В президентской и полупрезидентской республиках президент выступает в качестве ключевой фигуры реаль-

ной государственной власти, обладающей огромными возможностями для эффективного проведения своего политического курса. Можно выделить следующую тенденцию, влияющую на значимость президента в структуре государственной власти: чем представительнее выборы, чем демократичнее путь кандидата в президенты, тем самостоятельнее и сильнее он в решении вопросов реальной политики.

Президент как ведущая фигура в системе государственной власти не оценивается однозначно, что связано, главным образом, с успехами и политическими ориентирами государств во внутренней и внешней политике. Не следует как идеализировать президентство, так и приносить его значение. Определяющим в оценке является материальное благополучие граждан и стабильность общественной жизни в целом.

Институт президентской власти в России имеет сравнительно короткую историю. Пост избираемого всенародно Президента РСФСР был установлен в соответствии с результатами всероссийского референдума в марте 1991 г. Первый Президент РСФСР был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г. Конституция Российской Федерации (1993 г.) внесла существенные изменения, касающиеся как статуса Президента, так и порядка его избрания, компетенции, процедуры отрешения от должности. Конституция исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов власти. Президент как глава государства в России не входит в систему разделения властей, а возвышается над нею, осуществляя координирующие функции.

Президент является гарантом Конституции России, прав и свобод человека и гражданина. Он представляет Россию внутри страны и на международной арене, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он избирается на четыре года гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом может быть избран гражданин России не моложе 35 лет, постоянно проживающий в стране не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может быть Президентом России более двух сроков подряд.

Функции президента Российской Федерации вытекают из его полномочий (табл. 3.1).

Президент России обладает неприкосновенностью. Он может быть отрешен от должности Советом Федерации по инициативе Государственной думы. Однако процедура отрешения чрезвычайно сложна.

Таблица 3.1. Основные полномочия и функции Президента Российской Федерации

Конституционные полномочия	Функции
Глава государства	<ul style="list-style-type: none"> ◆ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина; ◆ принимает меры по охране суверенитета и государственной целостности страны; ◆ обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти; представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях
Глава исполнительной власти	<ul style="list-style-type: none"> ◆ определяет основные направления внутренней и внешней политики; ◆ назначает (с согласия Думы) Председателя Правительства и весь состав Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства
Активный законодатель	<ul style="list-style-type: none"> ◆ вносит законопроекты в Государственную думу; ◆ подписывает и обнародует федеральные законы; издает указы и распоряжения;
Главный дипломат	<ul style="list-style-type: none"> ◆ назначает дипломатических представителей; ◆ принимает послов иностранных государств; подписывает международные договоры
Верховный главнокомандующий	<ul style="list-style-type: none"> ◆ утверждает военную доктрину; ◆ назначает высшее командование Вооруженных сил; в случае агрессии вводит военное положение

Существенное отличие статуса Президента Российской Федерации заключается в его доминирующем положении во взаимоотношении с другими ветвями власти. Как справедливо отмечает отечественный политолог В. Никонов, российский президент «обладает и исполнительными правами, поскольку формирует правительство и фактически руководит им. И законодательными, поскольку издает указы. И судебными, поскольку может выступать арбитром в спорах между центральной и региональной властью»¹.

¹ Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 23.

Под руководством Президента России в стране проводятся реформы, направленные на демократизацию и либерализацию, создание гражданского общества и правового государства. Однако цена этих реформ оказалась очень высокой: в 1990-х гг. произошло падение промышленного и сельскохозяйственного производства, оказалась разрушенной система социальной защиты, у большинства населения ухудшилось материальное положение по сравнению с дореформенным периодом. Реформы были проведены в интересах небольшой части населения. Лишь в последние годы начался рост промышленного производства, произошла некоторая политическая стабилизация, но страна по-прежнему остается бедной, с большим количеством нерешенных проблем.

Все это дает основание оппозиции утверждать, что Конституция Российской Федерации предоставила Президенту слишком много прав и обязанностей, поэтому необходимо перераспределение полномочий между Президентом и другими ветвями власти.

3.3. Федеральное собрание Российской Федерации

Важнейшим демократическим институтом, без которого немыслима демократия, является парламент. Суверенитет народа воплощается в государственном суверенитете именно через представительный орган власти, выражающий коллективную волю избирателей. Характерными особенностями парламента являются выборность и коллегиальность при принятии решений. Предполагается, что депутаты, избранные в состав законодательного органа власти, являются представителями народа и руководствуются, в первую очередь, общественными и государственными интересами.

Среди основных функций парламента следует выделить следующие:

- ◆ законодательная, суть которой заключается в том, что только парламент принимает законы, являющиеся всеобщими и верховенствующими над всеми другими правовыми актами;
- ◆ контроль за правительством, который может выражаться в различных формах — утверждение членов правительства, заслушивание отчетов о работе правительства, принятие вотума недоверия правительству и т. д.

Полномочия и функции парламента различаются в зависимости от национальных особенностей государства, формы правления и территориального устройства. В парламентских республиках правительство формирует победившая на выборах в парламент политическая партия или коалиция партий и по существу (формально это делает глава

государства) утверждает председателя правительства. В президентских республиках президент формирует правительство и возглавляет его. В данном случае в конституции закреплена система сдержек и противовесов, препятствующих узурпации власти какой-либо ее ветвью. В смешанных республиках президент формирует правительство с учетом расклада политических сил по результатам выборов в парламент.

Парламенты бывают однопалатные и двухпалатные. В федеративных государствах верхняя палата реализует интересы субъектов федерации, в унитарных государствах вторая палата рассматривается как дань традициям и выражает интересы административно-территориальных образований. Основным смыслом парламентской деятельности заключается в максимальном представительстве не только интересов отдельных граждан, но и интересов общества как единого целого (интересов субъектов федерации, территорий, социальных групп).

Принцип формирования верхней палаты парламента также различен: она может избираться или формироваться иным способом. В большинстве стран, где существует двухпалатный парламент, значимость нижней палаты больше, чем верхней. В частности, прослеживается следующая тенденция: сильные, обладающие реальной властью палаты избираются всеобщим прямым голосованием, поэтому чем «ближе» палата к населению, тем шире и полнее ее компетенция, и наоборот, чем «дальше» палата от избирателей, тем менее значима она в практических делах.

Двухпалатный парламент выполняет еще одну важную задачу: он демонополизует законодательную власть, сводит к минимуму опасность возникновения парламентского диктата. Если не ограничивать власть парламента, он может стать деструктивной силой, так как принятие решений на основе мнения большинства — это не гарантия конструктивности и демократичности принимаемого решения. Английский философ Герберт Спенсер предостерегал от «грехов законодателей»: «...тот законодатель, который не знает или плохо знает ту массу фактов, которые он обязан рассмотреть раньше, чем мнение его о предложенном законе могло получить какую-либо ценность, и которое, тем не менее, способствует принятию этого закона, не заслуживает прощения, если этот закон увеличит нищету и смертность, точно так же, как и аптекарский ученик должен быть наказан, если лекарство, прописанное им по невежеству, делается причиной смерти больного».¹

¹ Спенсер Г. Личность и государство. Пер. М. И. Тимофеевой, под ред. В. В. Битнера. СПб., 1908. С. 58.

В Российской Федерации законодательную власть осуществляет *Федеральное собрание*. Так, в ст. 94 Конституции России говорится: «Федеральное собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Данное определение характеризует сущность, юридическую природу и функции этого органа государственной власти.

Из определения Федерального собрания как парламента следует, что этот орган должен выступать в качестве коллективного выразителя интересов и воли российского народа, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. Исходя из принципа разделения властей, российский парламент представляет законодательную ветвь государственной власти в России.

Федеральное собрание состоит из двух палат — *Совета Федерации* и *Государственной Думы*. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта России: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В Государственную Думу входят 450 депутатов, избираемых на основе пропорциональной избирательной системы. Каждая из палат обладает своими полномочиями, которые в основном соответствуют компетенции зарубежных парламентав.

Представление о функциях Совета Федерации и Государственной Думы дает табл. 3.2.

Таблица 3.2. Функции Совета Федерации и Государственной Думы¹

Функции Совета Федерации	Функции Государственной Думы
Изменение границ между субъектами Федерации	Решение вопроса о доверии Правительству
Утверждение военного положения и чрезвычайного положения	Дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства
Использование Вооруженных сил за границей	Объявление амнистии
Назначение выборов Президента и отрешение его от должности	Выдвижение обвинений против Президента при отрешении его от должности
Назначение судей Конституционного суда	Назначение на должность председателя Центрального банка, председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 42–44, ст. 102, 103.

Кроме функций, присущих только каждой палате Федерального собрания в отдельности, в Конституции РФ оговорены совместные функции, выполняемые обеими палатами. К совместным функциям Совета Федерации и Государственной Думы относятся:

- ◆ обсуждение и принятие законов;
- ◆ обсуждение и принятие бюджета;
- ◆ установление налогов и сборов;
- ◆ финансовое регулирование;
- ◆ ратификация международных договоров;
- ◆ вопросы войны и мира;
- ◆ статуса и защиты государственных границ¹.

Очень важной с политической точки зрения является дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, связанная с некоторыми условиями. В частности, решение Государственной Думы должно быть принято не позднее недельного срока со дня внесения Президентом предложения о кандидатуре Председателя Правительства. Помимо этого устанавливается, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Государственная Дума может быть распущена Президентом также в случае повторного в течение трех месяцев выражения недоверия Правительству и в случае отрицательного ответа на вопрос о доверии Правительству.

Очевидно, что некоторые функции и полномочия, связанные с взаимоотношением Федерального собрания с Президентом и Правительством, требуют уточнения. Так, роспуск парламента может быть спровоцирован рядом обстоятельств: может быть выдвинута заведомо неподходящая кандидатура на пост Председателя Правительства Российской Федерации, а в Конституции не оговорено, что каждый раз Президентом должна предлагаться новая кандидатура Председателя Правительства. В связи с такими неопределенностями парламента превращается в зависимый орган, над которым нависает угроза его досрочного роспуска. Это влияет на поведение и правосознание депутатов, подталкивает их к популистской деятельности. В ситуации политической нестабильности данная парламентская модель

¹ Там же. С. 45–46, ст. 106.

даже при усиленных полномочиях Президента может сопровождаться частыми государственными кризисами, что позволяет говорить об усилении тенденций авторитаризма в государственном управлении.

3.4. Правительство Российской Федерации

Институт исполнительной власти в контексте конституционного принципа разделения властей характеризуется наибольшим объемом предметов ведения. Это самая действенная и эффективная структура власти, ее характерной особенностью является наличие силовых элементов — армии, полиции, служб безопасности, деятельность которых определяется законом. Исполнительная власть осуществляется правительством, являющимся коллегиальным органом, возглавляемым президентом, премьером, председателем, канцлером в зависимости от формы правления. Реальная роль правительства определяется взаимоотношением с другими ветвями власти, с главой государства, с политическими партиями, представленными в парламенте.

Люди, занятые в структуре правительства, обладая определенным набором полномочий, действуют не как частные лица, а как официальные представители власти, чиновники, уполномоченные от имени государства. Эти полномочия закреплены за должностью, а не за конкретным человеком. В демократическом государстве эти права уравновешиваются соответствующим кругом обязанностей, следовательно, ответственностью за эффективной реализацией возможностей, заложенных в полномочиях высших должностных лиц — президента, премьера, министров и т. д.

В качестве основных функций правительства следует выделить исполнение законов, принятых парламентом, и реализацию распорядительной функции в виде управления с использованием таких средств, как издание подзаконных актов и налаживание организаторской работы. Исполнительная власть может быть монархической, когда она сосредоточена в одном лице, являющимся как главой государства, так и главой правительства, и дуалистической, когда независимо от главы государства (монарха, президента), который не несет ответственности перед законодательным органом власти, действует правительство, возглавляемое премьер-министром и подотчетное парламенту.

Для демократического развития общества принципиально важным является налаживание контроля за деятельностью правительства как государственного института, в большей степени способного узурпировать власть. Для этого существуют различные механизмы

в зависимости от формы правления и национальных особенностей страны: принятие бюджета парламентом и контроль за расходованием финансов представительным органом власти, объявление вотума недоверия парламентом, общественный контроль за деятельностью силовых структур и другие.

Однако для проведения эффективной государственной политики необходима согласованная деятельность парламента и правительства. С этой целью законодательная власть корректирует и поддерживает все усилия исполнительной власти по реализации стоящих перед обществом задач, посредством принимаемых законов обеспечивает легитимацию внутренней и внешней политики, проводимую правительством.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет *Правительство Российской Федерации*, состоящее из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, руководителей федеральных служб и агентств.

Правительство Российской Федерации — это коллегиальный орган исполнительной власти государства и субъектов Федерации, который осуществляет государственную власть на всей российской территории. Среди полномочий Правительства Российской Федерации можно выделить следующие:

- ◆ разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;
- ◆ обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- ◆ обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- ◆ осуществление управления федеральной собственностью;
- ◆ осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- ◆ осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- ◆ осуществление иных, возложенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами полномочий.

В России федеральное Правительство несет политическую ответственность перед Федеральным собранием, прежде всего, в плане разработки и исполнения федерального бюджета. В России недоверие Председателю Правительства, по существу, влечет за собой значительные перестановки в составе Правительства. Вместо ухода в отставку члены Правительства могут обратиться к Президенту, чтобы он воспользовался своим конституционным правом распустить Государственную Думу и назначить новые парламентские выборы.

В целях повышения эффективности осуществлена реорганизация деятельности российского правительственного аппарата. Изменена его структура, которая стала трехуровневой. *Министерства* призваны вырабатывать государственную политику в конкретных областях; *федеральные службы* — проводить в жизнь политику министерств и контролировать результаты; *федеральные агентства* призваны оказывать государственные услуги. Предполагается, что такая структура повысит личную ответственность руководителей различных подразделений за конечный результат и приведет к совершенствованию деятельности исполнительного органа власти, что позитивно скажется на проведении государственной политики.

Российский мыслитель Р. Сементковский писал: «...если верно, что всякий народ имеет правительство, какого он заслуживает, то не менее верно, что и всякий общественный класс пользуется тем влиянием в государстве, какого он заслуживает, или, обобщая эту мысль, мы скажем, что политические формы данной страны тем меньше вызывают нареканий, чем полнее граждане умеют удовлетворять непосредственным требованиям жизни, чем полнее они исполняют свой общественный долг. Во всяком случае, только это условие придает политической форме определенное содержание, а вместе с тем и устойчивость».¹

3.5. Судебная власть в Российской Федерации

Третьей ветвью государственной власти является судебная власть, являющаяся институтом, основным направлением деятельности которого является строгое соблюдение законов, их защита от посягательств со стороны как отдельных лиц, так и со стороны официальных структур государства и общества. Именно в судебной власти наиболее рельефно воплощается демократическая сущность государства.

¹ Сементковский Р. И. Две книги о свободе / Русское общество и государство. Т. 2 // Сочинения: В 3-х т. СПб., б/г. С. 368.

Судебная власть обеспечивает неукоснительное соблюдение основного закона страны — конституции, совершенствование текущего законодательства, защиту законных интересов человека и общества, компетенцию институтов государственной власти. В демократическом государстве суд является независимым, что обеспечивает беспристрастное, справедливое правосудие. Критерием независимости является возможность для каждого гражданина выиграть дело в суде в отношении любого политического института, включая сам суд.

Дела о нарушениях закона рассматривает только суд, решения которого принимают статус закона и подлежат неукоснительному исполнению. Важным морально-правственным аспектом функционирования судебной власти является обеспечение торжества справедливости посредством отправления правосудия, то есть утверждение приоритета права, закона, а следовательно, истины.

Демократический характер третьей ветви власти реализуется через общественный контроль, характерной особенностью которого является гласное судопроизводство. Объективно-критический взгляд общественности — это эффективная форма демократического контроля. Суд обязан исходить не из принципа целесообразности, а из неукоснительного приоритета закона. Для демократического суда характерны следующие правила, общепринятые в практике судопроизводства: презумпция невиновности, необратимость закона, сомнения — в пользу обвиняемого, добровольное признание вины нуждается в доказательствах, один свидетель — не свидетель, нельзя быть судьей в собственном доме. Важной предпосылкой торжества законности является право граждан на судебную защиту. Каждый гражданин имеет право рассчитывать на помощь суда в деле защиты своих прав, чести и достоинства. Неправомерные действия властей могут быть обжалованы в судебном порядке.

Система правоохранительных институтов включает в себя прокурорский надзор, следственные органы, адвокатуру, другие структуры, обеспечивающие правопорядок. Но центральным элементом этой системы все же остается суд.

В Российской Федерации *судебная власть* осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Суды независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Судьи несменяемы и неприкосновенны. Финансирование судов производится только из федерального бюджета.

Судьи Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

Судебная власть в целом едина и неделима, однако условно правосудие можно подразделить на конституционное, общее и арбитражное. В соответствии с этим существует и три высших судебных органа Российской Федерации: Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации.

Конституционный суд Российской Федерации решает дела о соответствии Конституции федеральных законов и других нормативных актов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, международных договоров, договоров между органами государственной власти России, а также дает толкование Конституции Российской Федерации.

Верховный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; осуществляет надзор за их деятельностью; дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший арбитражный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью.

После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. появилась необходимость в осуществлении судебной реформы, которая реализуется в настоящее время.

3.6. Реформа политической власти 2000 года

На реализацию принципа разделения властей оказывает существенное влияние взаимодействие федеральных органов государственной власти с региональными (органами государственной власти субъектов Федерации). Именно на данном направлении были сосредоточены усилия президентской власти в начале 2000-х гг. Причиной явилась резко обозначившаяся политика децентрализации, под знаком которой проходили 1990-е гг., которая привела к экономическому спаду и снижению административного потенциала государства.

Отечественный политолог В. Гельман, суммируя оценки различных исследований, выделил следующие тенденции, способствующие децентрализации:

- ◆ передача регионам важнейших ресурсов — институциональных (возможность принятия регионами законов, противоречащих федеральным), административных (самостоятельное формирование органов власти в субъекте, влияние на назначение руководителей федеральных структур, включая силовые, влияние на региональные власти финансово-экономических и криминальных структур), экономических (переход под контроль региональных администраций части государственной собственности и значительной доли бюджетных средств — до 60 %);
- ◆ нарастание асимметрии как в отношениях между Центром и регионами, так и в политическом и экономическом статусе самих регионов, вследствие распространения практики двусторонних договоров о разграничении полномочий между субъектами Федерации и Центром (в 1990-х гг. было заключено 42 договора с 47 субъектами¹) и предоставления эксклюзивных прав некоторым этническим республикам (Татарстан, Башкортостан), а также экономически процветающим регионам;
- ◆ утрата Центром рычагов воздействия на региональные политические процессы, превращение региональных элит в ведущих акторов общероссийского политического процесса, способных играть роль «группы вето» в ходе федеральных выборов, вынуждая Центр к новым уступкам².

Весной 2000 г. обозначились основные направления внутренней политики нового президента: реорганизация государства, преследующая цель укрепления центра, а также всей вертикали власти; отстранение бизнес-элиты от центров политической власти; либерально-рыночные нововведения в экономическую и социальную политику.

Реорганизация вертикали государственной власти включила в качестве важнейшей меры создание семи федеральных округов, оказавшихся промежуточным и одновременно связующим звеном между центром и регионами России. *Федеральные округа* — Центральный,

¹ Салмин А. Российская Федерация и федерация в России в пределах права // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 80.

² Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 91–92.

Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Основной задачей полномочных представителей Президента являлось приведение политики и правовой базы субъектов Федерации в соответствие с общефедеральным законодательством и государственной политикой. Введение полномочных представителей в Совет безопасности Российской Федерации и фактически, и формально возвысило их над губернаторами, а также над большинством федеральных министров и законодателей.

Хотя в решении о создании федеральных округов указывалось, что задача президентских полпредов — не руководство регионами, а регулирование и координация действий федеральных органов власти на местах, их деятельность первое время порождала серьезные конфликты. Однако уже через год после создания федеральных округов и института полпредов Президент выразил удовлетворение реформой, выделив среди ее положительных следствий приведение законодательных актов регионов в соответствие с федеральной Конституцией.

Вторая важная реформа в механизме государственной власти — реорганизация Совета Федерации, верхней палаты Федерального собрания — также существенно ограничила статус региональных лидеров. Губернаторы и председатели региональных законодательных собраний, являвшиеся по статусу и членами верхней палаты, должны были, согласно реформе, расстаться с местами в Совете Федерации. Вместо них членами Совета Федерации становились рядовые представители региональных исполнительных и законодательных органов. В результате уменьшались как возможности влияния региональных лидеров на центральную власть, так и политический вес самих регионов. Региональные лидеры сначала оказали сопротивление реформе, но в июле 2000 г. вынуждены были уступить объединенным усилиям Президента и Государственной Думы.

В-третьих, Президент создал для губернаторов Государственный совет, совещательный орган, призванный давать стратегические рекомендации для разработки новой законодательной базы. Как и Государственный совет, созданный некогда Александром I, он не обладает реальными властными полномочиями. Новое коллективное представительство губернаторов было несравненно менее влиятельным, чем прежнее: Госсовет собирается не чаще одного раза в три месяца, а в промежутках от его имени действует президиум из семи губернаторов. Поскольку президиум регулярно полностью сменяется, он, как и Госсовет, не может приобрести роли реального властного института.

В отношениях с регионами была применена тактика отказа от договорных отношений. Так, к 2002 г. осталось в силе 14 договоров с субъектами федерации, остальные были тем или иным путем денонсированы¹. Это привело к выравниванию политических статусов регионов.

Изменение налогового законодательства снизило поступления в региональные бюджеты, что сделало их более зависимыми от трансфертов из Центра, который, к тому же, стимулировал перераспределение собственности в регионах в пользу общероссийских финансово-промышленных групп.

Важным шагом по укреплению вертикали власти стало принятие поправок к действующему законодательству, которые дали президенту право временно отстранять губернаторов от должности, если в отношении них возбуждено уголовное дело, а также распускать законодательный орган власти субъекта федерации, не исполняющий постановления суда. На глав субъектов федерации была возложена ответственность не только за выполнение предвыборных обещаний, но и за исполнение федеральных законов, указов Президента, актов Правительства и судебных решений.

Реформирование осуществлялось и по другим направлениям. В 2001 г. был принят закон «О политических партиях», запретивший регистрацию региональных партий, которые чаще всего управлялись региональными элитами. В 2002 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые предполагали избрание не менее 50 % депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации по пропорциональной системе. Целью этих преобразований являлось повышение роли партий как в федеральном, так и в региональном политическом процессе.

Реформа государственного механизма в начале 2000-х гг. позволила федеральной власти повысить управляемость регионами, оказывать большее влияние на политическую элиту субъектов федерации и с наименьшими препятствиями проводить в жизнь свою волю, что привело к стабилизации политической жизни в стране.

¹ Салмин А. Российская Федерация и федерация в России в пределах права // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 81.

3.7. Реформа политической власти 2004 года

13 сентября 2004 г., выступая на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации, Президент России предложил новую реформу политической власти, продиктованную необходимостью повышать эффективность органов власти в решении всего комплекса стоящих перед страной проблем. Реформа была продиктована захватом террористами школы в Беслане и другими террористическими актами на территории страны. Суть предложений, высказанных Президентом, свелась к следующим преобразованиям.

1. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются законодательными собраниями территорий по представлению главы государства. Такой принцип формирования высшей исполнительной власти в регионах соответствует принципам образования Правительства Российской Федерации.
2. Одним из механизмов, обеспечивающих реальный диалог и взаимодействие общества и власти в борьбе с террором, должны стать общенациональные партии. В интересах укрепления политической системы страны введена пропорциональная система выборов в Государственную Думу.
3. Образована Общественная палата как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, проведения общественной экспертизы ключевых государственных решений и законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, имеют общенациональное значение. В январе 2006 г. Общественная палата приступила к работе.

В соответствии со ст. 32 Конституции России каждый гражданин имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. В реальной действительности это право оставалось декларативным, потому что граждане, не имеющие поддержки финансовых, административных, корпоративных или криминальных структур, не могут всерьез рассчитывать на успех в предвыборной борьбе. Поэтому нередко к руководству регионами приходили политики, обязанные своим избранием соответствующим структурам и в дальнейшем свою деятельность строили из их интересов, а не из интересов большинства граждан. А так как должность руководителя администрации является выборной, то, несмотря на недовольство народа, добиться смещения такого руководителя федеральным органам власти было практически невозможно. Президент

предложил эту систему власти сделать полностью подконтрольной федеральному центру, так как именно президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, поэтому за низкую эффективность работы органов государственной власти в субъектах федерации он несет персональную ответственность.

В каждой стране, перешедшей к демократизации, складывается своя система, которая основывается как на международном опыте, так и на национальных особенностях. Демократия в России только ищет свой путь, который сможет привести к созданию эффективной системы власти, заботящейся о людях и поддерживаемой обществом.

Голосование по партийным спискам вводится с целью ускорения политической социализации граждан, которые, по замыслам реформаторов, будут вынуждены разбираться в политических программах партий, чтобы сделать правильный выбор. Предполагается, что в такой системе сложнее будет приходиться во власть популистам, демагогам и другим политикам, для которых интересы людей не являются определяющим критерием в практической политической деятельности, а политические партии будут разрабатывать свои программы, исходя из интересов тех или иных больших социальных групп, которые станут электоральной базой политических субъектов. Эффективность деятельности каждой политической партии можно будет определить по результатам политической практики после прихода к власти. Политическая партия, не оправдавшая ожиданий избирателей, на следующих выборах гипотетически не сможет добиться такой поддержки, которая могла бы обеспечить ей место в новых органах государственной власти. Такая схема эффективно работает в ряде демократических стран.

В российское законодательство были внесены также следующие изменения: установлен семипроцентный барьер для прохождения политической партии на выборах в российский парламент; предоставлено право политической партии, победившей на выборах в региональный парламент, предлагать Президенту России своего кандидата на пост главы исполнительной власти субъекта федерации.

Практическое решение вопросов повышения эффективности государственной власти неизменно приводит к дискуссии о потенциальных опасностях, подстерегающих общество на данном пути. В частности, современные споры о «вертикали власти» предполагают три различных взгляда на проблему: как средство для обеспечения единства, силы и эффективности государства; как временную меру, связанную с террористической угрозой; как курс на свертывание

демократии в стране, подрыв неокрепших демократических ценностей и институтов¹.

Для того чтобы у граждан не возникало чувства опасности за демократическое будущее, представляется необходимым, во-первых, создание такой системы власти и управления, которая не подавляла бы многообразие существующих в обществе интересов и потребностей, а способствовала их реализации, и, во-вторых, характерными чертами каждого человека должны стать стремление к согласию и общественной солидарности, а также потребность контроля за властью.

Основные понятия

Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации, Государственная Дума, институт президентской власти в России, Конституционный суд Российской Федерации, министерства, Правительство Российской Федерации, Совет Федерации, судебная власть, теория естественных прав, теория местного самоуправления, теория народного суверенитета, теория общественного договора, теория разделения властей, теория «сдержек и противовесов», теория федерализма, Федеральное собрание Российской Федерации, федеральные агентства, федеральные округа, федеральные службы.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается суть принципа разделения властей?
2. Когда появился институт президентской власти в России?
3. В чем заключается существенное отличие статуса Президента Российской Федерации?
4. В каких случаях может быть распущена Государственная Дума?
5. Каков количественный состав Государственной Думы и Совета Федерации?
6. Как формируется Совет Федерации?
7. Какова структура Правительства Российской Федерации?
8. Какую политическую ответственность несет Правительство Российской Федерации перед Федеральным собранием?
9. Какой суд в России занимается рассмотрением экономических споров?

¹ Кулишченко А. В. Государственная власть и процессы общественной самоорганизации (К вопросу о государственном строительстве в современной России) // Полис. 2004. № 6. С. 108.

10. Что включает в себя система правоохранительных институтов?
11. В чем заключается система «сдержек и противовесов» для судебной власти?
12. В чем заключается система «сдержек и противовесов» для законодательной власти?
13. В чем заключается система «сдержек и противовесов» для исполнительной власти?
14. Что включала в себя реорганизация вертикали государственной власти в 2000-м году?
15. Назовите основные направления реформы политической власти 2004 года.

Литература

Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.

Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3.

Дмитриев Ю. А., Черемных Г. Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8.

Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Котелевская И. В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.

Мир политической мысли. Хрестоматия по политологии под ред. А. К. Голикова, Б. А. Исаева. СПб., Изд. БГТУ. 1993—2006.

Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003.

Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Салмин А. М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной власти // Политические исследования. 1996. № 1.

Согрин В. Политическая история современной России. 1985—2001: От Горбачева до Путина. М., 2001.

Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.

Глава 4

Конституционная система органов государственной власти Российской Федерации

4.1. Система государственных органов Российской Федерации

Государственные органы — это один из каналов, через который народ, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляет свою власть.

Органы государственной власти характеризуются следующими чертами:

- ◆ наделены государственно-властными полномочиями;
- ◆ образуются и действуют в установленном государством порядке;
- ◆ уполномочены государством осуществлять его задачи и функции;
- ◆ являются составной частью единой системы органов государственной власти Российской Федерации.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Согласно Конституции (ст. 11), в нее входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов. Единство системы государственных органов Российской Федерации обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности России, на единстве системы государственной власти. Единство системы проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. В соответствии со ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство и суды Российской Федерации. Каждый из этих видов

органов власти представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов Российской Федерации.

Особую группу государственных органов, не относящуюся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, образуют органы прокуратуры. *Прокуратура Российской Федерации*, согласно Конституции (ст. 129), составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля за должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Кроме названных, в систему государственных органов Российской Федерации входят также ряд других органов, осуществляющих вспомогательные, совещательные и иного рода функции, которые определяются органами государственной власти. К числу этих органов относятся, например, Администрация Президента Российской Федерации, Совет безопасности Российской Федерации.

4.2. Администрация Президента

Многогранность работы Президента, широчайший спектр его деятельности, необходимость постоянного контроля исполнения решений главы государства — эти и другие факторы предполагают существование специального органа, создающего условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Таким органом является *Администрация Президента*.

Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Это выражается, в частности, в подготовке законопроектов для внесения их Президентом в Госдуму в порядке законодательной инициативы. Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному собранию.

Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и пред-

ставляет ему соответствующие доклады; обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

В Администрации анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся доклады Президенту.

За время существования структура и состав Администрации Президента многократно менялись. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент. Непосредственно управляет работой Администрации ее глава — Руководитель Администрации. С 14 ноября 2005 г. Руководителем Администрации Президента является С. С. Собянин. Нынешняя структура Администрации Президента утверждена Указом «Об Администрации Президента Российской Федерации» от 25 марта 2004 г.

В соответствии с этим указом у Руководителя Администрации есть два заместителя. Высокопоставленными должностными лицами Администрации являются также: пресс-секретарь Президента, руководитель протокола Президента, помощники и советники главы государства, полномочные представители Президента в органах государственной власти, уполномоченный Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, руководители самостоятельных подразделений Администрации. Полномочные представители Президента в федеральных округах также входят в состав Администрации и подчинены ее Руководителю. Администрация обеспечивает работу президентских полпредов во всех семи федеральных округах.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся 12 управлений, Референтура Президента, Канцелярия Президента.

В состав Администрации входит также аппарат Совета безопасности. Администрация обеспечивает деятельность Государственного совета, иных советов и комиссий при Президенте. В президентской Администрации насчитывается около двух тысяч государственных служащих.

Администрация Президента — государственный орган, но при этом органом власти не является. Материально-техническим и финансовым обеспечением деятельности Президента и его Администрации

занимается Управление делами Президента — самостоятельный федеральный орган исполнительной власти. Управление делами не входит в состав Администрации¹.

4.3. Совет безопасности Российской Федерации

Совет безопасности Российской Федерации (СБ) является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Он действует на основе Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации «О безопасности» от 1992 г. и других нормативно-правовых актов и состоит из постоянных и сменяемых членов СБ, назначаемых указом президента. В ст. 83, п. «ж» Конституции Российской Федерации говорится о том, что Президент формирует и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом. Текущей работой СБ руководит секретарь Совета безопасности.

В число постоянных членов Совета безопасности по должности входят Председатель Правительства и Секретарь Совета безопасности. Постоянными членами Совета безопасности, как правило, назначаются Министр обороны Российской Федерации, Министр иностранных дел Российской Федерации, директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Основными задачами Совета безопасности являются:

- ◆ определение жизненно важных интересов общества и государства, выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- ◆ разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организация подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;
- ◆ подготовка рекомендаций Президенту Российской Федерации для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

¹ Использованы материалы с сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/administration.shtml>.

- ◆ подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и по организации их ликвидации;
- ◆ подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;
- ◆ разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;
- ◆ совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

4.4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Организация регионального управления в России и характер использования местными властями социальных технологий регулирования общественно-экономических процессов сегодня в значительной мере предопределены нормативными отношениями между Центром и субъектами Федерации.

Согласно Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как равноправных субъектов в их отношениях с федеральными органами государственной власти.

В России существует *единая система государственной власти*, то есть федеральная власть распространяется на всю ее территорию. Кроме того, на территорию каждого субъекта Российской Федерации распространяется государственная власть этого субъекта, носящая региональный характер.

Конституция создает правовую основу для разграничения полномочий и предметов ведения государства и регионов, которые конкретизируются в индивидуальных договорах между Российской Федерацией и ее субъектами. Поэтому отдельным субъектам Российской Федерации могут быть предоставлены такие права, которыми не располагают другие субъекты.

Конституция не устанавливает систему *органов государственной власти субъектов Федерации*. Она предоставляет возможность субъектам самостоятельно определять их, требуя лишь соответствия системы региональных органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации государственной власти в стране.

Представительными (законодательными) органами государственной власти в субъектах Федерации являются думы, собрания и т. п. Органами исполнительной власти выступают администрации (правительства). Деятельностью администрации руководит глава администрации (губернатор), а его первый заместитель иногда является главой правительства. В систему исполнительной власти области, края входят отраслевые и территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, который самостоятельно определяет их компетенцию и утверждает Положение о них.

Региональные органы власти разделяется также на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Общим для всех субъектов Российской Федерации является то, что их законодательные органы государственной власти состоят из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более четырех лет.

Главы исполнительной власти субъектов Федерации избираются органами законодательной власти субъекта по представлению Президента России.

Конституция определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также устанавливает (ст. 73), что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Например, в соответствии с уставами субъектов Федерации в исключительное их ведение входят: принятие, изменение и дополнение устава, региональных законов и иных правовых актов, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной и исполнительной власти в регионе, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов, исходя из общих принципов, закрепленных законодательством Российской Федерации; разработка и исполнение региональных социально-экономических, научно-технических, экологических программ; распоряжение природными

ресурсами, имуществом и финансовыми ресурсами региона; решение вопросов административно-территориального деления региона, организация и развитие местного самоуправления; учреждение и присвоение почетных региональных званий и премий; иные полномочия.

Взаимоотношения между федеральным центром и субъектами Федерации в России носят амбивалентный (двойственный) характер, свойственный всем институтам переходного общества. С одной стороны, многие аналитики отмечают слабость центральной власти и отсутствие продуманной стратегии, в том числе в сфере регионального управления. С другой стороны, государство, представляя собой главную общественную силу, зачастую пытается регламентировать те области региональной жизни, которые и с точки зрения конституционного права, и из соображений целесообразности должны были бы находиться исключительно в компетенции региональных властей. По этому поводу Президент России решительно высказался в ежегодном послании Федеральному собранию 2006 г.: «И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций»¹.

Это ведет к дроблению объектов социально-экономического управления, их двойному подчинению — региональной администрации и федеральному центру, что усложняет структуру управления и процесс принятия решений. С одной стороны, необходимость решения вопросов региональной жизни в центре сдерживает инициативу и самостоятельность региональных властей. С другой стороны, стремление центра к всеохватывающему контролю приводит к чрезмерной нагрузке федерального правительства текущими вопросами вместо сосредоточения его на проблемах стратегического управления.

Такая управленческая ситуация в России обусловлена целым рядом объективных и субъективных факторов.

Во-первых, Конституция Российской Федерации определяет чрезвычайно широкий круг вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Наличие такой области двойного подчинения, управление которой сопровождается противоречиями между центральной и региональной властью, требует конкретного подхода и специальных решений в каждом отдельном случае.

Во-вторых, в России сложились общенациональные (или даже транснациональные) финансово-промышленные группы, имеющие

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>.

свои интересы в регионах и стремящиеся их отстаивать с помощью центральной власти, заручившись поддержкой государственных чиновников. Интересы этих групп сталкиваются в ходе приватизации, развития банковской сферы, проведения экспортно-импортных операций и т. д.

В-третьих, установились особые отношения того или иного региона с Москвой, выражающиеся, например, в наличии представителей регионального «землячества» в различных органах центральной власти.

В-четвертых, в ходе выборов в представительные органы власти центр поддерживает тех кандидатов, которые наиболее подходят для проведения сбалансированной политики общегосударственной направленности, стремясь не допустить победы популистов или экстремистов.

В-пятых, только центр может выступать арбитром в территориально-отраслевых или межрегиональных конфликтах, стремясь разрешать их с учетом, прежде всего, федеральных интересов.

Для эффективного функционирования власти, по мнению А. Салмина, целесообразно введение принципа субсидиарности — «такого распределения полномочий и ресурсов между различными территориальными уровнями управления, при котором каждый следующий „этаж“ брал бы на себя выполнение тех функций, которые уже не могут выполняться предыдущим»¹.

4.5. Местное самоуправление

Особое место в механизме управления страной занимает *местное самоуправление*. Можно сказать, что оно начинается там, где заканчивается функционирование органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Следовательно, органы местного самоуправления отделены от государственной власти. Отсюда разнообразие способов формирования исполнительных и представительных органов местного самоуправления.

¹ Салмин А. Die Realpolitik российской «федерации» // Современная российская политика / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 89.

В соответствии с действующим законодательством, главы местных администраций получили статус глав местного самоуправления (как правило, они избираются гражданами городских или сельских поселений).

Представительные органы местного самоуправления (дума, собрание представителей, местный Совет и т. п.) избираются, как правило, на основе мажоритарной системы по одномандатным округам.

В малочисленных населенных пунктах (до 5 тыс. чел.) осуществление местного самоуправления возможно без образования представительного органа власти, а посредством собраний, сходов и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед населением.

Местное самоуправление осуществляется населением. В этих целях население использует как институты непосредственной демократии — местные референдумы и выборы, так и представительные органы, должностных лиц и т. д. Здесь не может быть какого-либо шаблона, поскольку местные сообщества отличаются друг от друга размерами территории, количеством населения, характером поселений (городских или сельских) и т. п. Но любые органы местного самоуправления обособлены от органов государственной власти и не входят в их систему. Общий принцип таков: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Этот принцип, однако, не означает, что местное самоуправление оторвано от государства и противостоит ему. Такой подход противоречил бы в первую очередь интересам самого местного самоуправления, которое немислимо без государственной поддержки, государственных гарантий. Прежде всего, вся деятельность местного самоуправления развивается на основе и в соответствии с законами, действующими на территории государства. Это означает, что все государственные органы, должностные лица, предприятия и учреждения, граждане и их объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления. Более того, государство своими актами может наделять местное самоуправление дополнительными полномочиями, переносить на них часть функций своих органов, передавать в муниципальную собственность новые объекты.

О разделении властей в местном самоуправлении можно говорить с очень большой натяжкой. Здесь нет судебной ветви. Но и в распределении функций между представительными и исполнительными органами нет полной аналогии с государственным уровнем, тем более что исполнительный аппарат создается только в крупных территориальных единицах.

Для органов местного самоуправления наибольшее значение имеют вопросы жизнеобеспечения, функционирования местной инфраструктуры, соблюдения населением правил общежития, совершенствования микросреды обитания. Муниципальные институты призваны решать те задачи, которые требуют координации их усилий и соответствующего финансирования. На этом уровне, как свидетельствует практика, базовая демократия в чистом виде не эффективна. Оптимально ее сочетание с низовыми представительными институтами. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов — четко очерченная сфера полномочий, самостоятельный бюджет, формируемый за счет муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций, а также действенная система обратной связи, способная свести к минимуму склонность муниципальных властей использовать полученные полномочия в корыстных целях.

4.6. Ресурсы государственной власти в современной России

Ресурсы государственной власти — это потенциальные возможности, средства, которые она может использовать для осуществления своих полномочий, функций. Ресурсы власти разнообразны. В зависимости от этапа общественно-политического развития конкретной страны и политического режима ресурсы власти существенно различаются между собой. Они изменчивы, подвижны и в то же время традиционны. На ранних этапах общественного развития ресурсом власти выступала сила. На стадии капиталистического развития превалировало богатство, деньги. В постиндустриальных странах знания и информация становятся основным ресурсом развития производства, власти и общества в целом.

Ресурсы классифицируются по разным основаниям. Так, А. Этциони выделяет утилитарные, принудительные и нормативные ресурсы. Однако наиболее распространенной является классификация ресурсов в зависимости от основных сфер общественной жизни: экономической, социальной, политической и духовной.

К экономическим ресурсам государственной власти относят материальные ресурсы и ценности, составляющие фундамент власти. К ним относят плодородные земли, полезные ископаемые, заводы, фабрики, деньги, технику и т. п. Использование данных ресурсов позволяет органам государственной власти проводить экономическую политику, направленную на повышение благосостояния своих граждан,

регулировать оценку их вклада в трудовую деятельность, дифференцируя степень оплаты.

Социальные ресурсы государственной власти представляют собой совокупность социальных благ, статусов, областей социального назначения (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.), которые являются средствами удовлетворения интересов людей. Государство, обладая социальными ресурсами, стремится акцентировать внимание в своей деятельности на социальных проблемах. Не случайно российское государство по Конституции характеризуется как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь людей.

К политическим ресурсам государственной власти можно отнести ее политическую структурированность, организованность, легитимность, имидж руководителей, реализованные общественные проблемы, значимые для масс, международно-политические средства решения глобальных и внешнеполитических проблем. Они могут быть внутригосударственными, межгосударственными и общими для этих направлений деятельности государственной власти. Например, опыт политической деятельности выступает общим ресурсом, а дипломатический опыт есть ресурс внешнеполитической деятельности.

Духовные ресурсы государственной власти включают в себя знания, информацию, средства их получения и распространения. Органы государственной власти являются важнейшими институтами, в которых аккумулирована информация о всех процессах, происходящих в России. Только на базе знаний и информации государственные органы могут принимать решения, верные для данного момента и максимально учитывающие интересы всех россиян. К духовным ресурсам относят также традиции общества, культурное наследие, общественные настроения людей, престижное образование (это и социальный ресурс) и многие другие. Их значимость в политике государственной власти, деятельности общественно-политических институтов резко возрастает. Правда, не все органы государственной власти учитывают данное обстоятельство в своей деятельности.

Выделяют также силовые ресурсы, к которым относят вооруженные силы, органы охраны правопорядка, органы государственной безопасности и другие силовые структуры.

Важнейшим ресурсом власти является демографический. Без возобновления населения, без повышения его качества невозможно эффективно решать стоящие перед обществом задачи. Решению демографических проблем было в значительной мере посвящено

ежегодное послание Президента Федеральному собранию, с которым он выступил 10 мая 2006 г.

Мощным ресурсом государственной власти является фундаментальная и прикладная наука, ориентированная на эффективное решение проблем российского общества, которой власть не уделяет еще должного внимания.

Исследователи отмечают важность и нетрадиционных ресурсов государственной власти. Например, традиционные ресурсы развития избирательного процесса — финансы, кадры, информация; нетрадиционные — культура участия граждан в выборах. К ресурсам системы исполнительной власти в России относят, кроме традиционных, научно-исследовательскую работу, ряд конкретных предложений, направленных на совершенствование организации и регулирования государственной службы, информационного обеспечения исполнительной власти и др.

4.7. Эффективность государственной власти в современной России

Государственная власть, как правило, является легитимной лишь при условии эффективного управления. Это особо отметил Президент России в послании Федеральному собранию в 2005 г. В. Путин сказал: «...задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению»¹. Только эффективная власть способна обеспечить государственный суверенитет и достойную жизнь граждан.

Различают технологическую и социальную эффективность государственной власти. *Технологическая эффективность* государственной власти определяется степенью ее бюрократической рациональности, адекватностью структур и институтов власти целям преобразований, характером их реакции на изменяющуюся ситуацию. *Социальная эффективность* определяется соотношением затрат и полученных результатов, что находит отражение в социальной цене реформ. Социальная эффективность государственной власти во многом зависит от того, насколько цели, средства и результаты ее управ-

ляющего воздействия соответствуют ожиданиям и интересам управляемых.

Для современной России характерна ситуация социальной неопределенности и ограниченности ресурсов управления, поэтому необходима такая модель, при которой государственная власть в наибольшей мере может проявить свою технологическую и социальную эффективность. Одной из таких моделей управления может быть «инициирующе-резонансная» модель, большое влияние на формирование которой оказывают идеи синергетики. Эта модель ориентирует государственную власть не на поиск идеалов социального развития, не на конструирование его желательных образов в соответствии с имеющимися уже образцами, а на использование законов самоорганизации в целях наиболее эффективного управляющего воздействия.

Синергетические представления об эффективном управлении основаны на двух принципах. Во-первых, управление есть выбор целей и вариантов развития, которые ограничены спектром потенциально возможных структур управляемой системы. От этого выбора зависит социальная эффективность государственной власти. Во-вторых, управление — это резонансное воздействие на систему, связанное с поиском «точек роста», который позволяет при наименьших затратах получать максимальный результат. От направления и характера такого воздействия зависит технологическая эффективность государственной власти. При этом цели и результаты реформы должны соответствовать социокультурному пространству, в котором они осуществляются, то есть быть обусловлены менталитетом различных социальных групп.

В соответствии с этой моделью государственная власть должна не «строить» или «перестраивать» социальную систему, а с помощью иницилирующего воздействия выводить ее на собственный и в то же время желательный уровень развития. При этом управление будет эффективным в том случае, если государственная власть окажется в состоянии согласовать ценностные ориентации и интересы различных групп населения не только по поводу целей, но и средств развития и не допустить перерастания социокультурных противоречий в необратимый процесс социально-политической дезорганизации. Эти условия проведения реформ тесно связаны между собой, поскольку речь идет, прежде всего, о ценностном обосновании социальных инноваций и реформаторской деятельности самой государственной власти.

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml>.

Недостаточная эффективность государственной власти в современной России обусловлена несколькими факторами:

- ◆ использование российскими реформаторами такой модели модернизации, которая ориентируется на положительные примеры других стран, без учета ценностных ориентаций, способствующих такой модернизации;
- ◆ проведение реформ на основе нормативистского, программно-целевого подхода в управлении, слабо учитывающего социокультурные возможности управляемой системы и исходящего из иллюзии о всесильности власти;
- ◆ блуждание между реформацией и реставрацией, представляющее собой циклы реформ, где движение по пути демократии и законности прерывается контрреформами, связанными с восстановлением в той или иной форме начал авторитаризма и вседозволенности, мотивированной соображениями практической целесообразности;
- ◆ препятствие реформам со стороны бюрократического аппарата, который, по выражению Президента, «представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»¹.

Основные понятия

Администрация Президента, государственные органы Российской Федерации, единая системы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, местное самоуправление, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти, представительные органы местного самоуправления, Прокуратура Российской Федерации, ресурсы государственной власти, социальная эффективность государственной власти, Совет безопасности Российской Федерации, технологическая эффективность государственной власти, эффективность государственной власти.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте характеристику органам государственной власти.
2. Что составляет единую систему государственных органов Российской Федерации?

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml>.

3. Какова основная особенность органов законодательной власти?
4. Назовите органы исполнительной власти Российской Федерации.
5. Каковы функции Генеральной прокуратуры Российской Федерации?
6. Для каких целей создана Администрация Президента?
7. Является ли Администрация Президента органом государственной власти?
8. Каковы основные функции Совета безопасности Российской Федерации?
9. Что для России означает понятие «единая система государственной власти»?
10. Кто устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации?
11. Охарактеризуйте взаимоотношения между федеральными и региональными государственными органами.
12. Что означает принцип субсидиарности?
13. Является ли местное самоуправление органом государственной власти?
14. Какие ветви власти функционируют на уровне местного самоуправления?
15. Дайте определение ресурсам государственной власти.
16. Охарактеризуйте основные ресурсы государственной власти.
17. Чем определяется технологическая эффективность государственной власти?
18. От чего зависит социальная эффективность государственной власти?
19. В чем заключается сущность «инициирующе-резонансной» модели управления?
20. Чем объясняется недостаточная эффективность государственной власти в России?

Литература

- Дилигенский Г. Г.* Политическая институционализация в России: социально-культурные и психологические аспекты // *Мировая экономика и международные отношения.* 1997. № 7, 8.
- Исаев Б. А.* Политология (Краткий курс). СПб., 2005.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации.* М., 1996.
- Конституция Российской Федерации.* М., 2003.

Лебедев М. Проблемы повышения эффективности государственной власти в России // Россия и современный мир. 1997. № 3.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Халипов В. Власть. Основы кратологии. М., 1995.

Шестопап Е. Б. Образ власти в России: желания и реальность (политико-психологический анализ) // Полис. 1995. № 4.

Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002.

Эффективность государственной власти и управления в современной России. Ростов н/Д, 1998.

Глава 5

Правящая элита современной России

5.1. О понятиях «правящая элита» и «политическая элита»

Политика, являющаяся одной из сфер жизнедеятельности общества, осуществляется людьми, обладающими властными ресурсами или политическим капиталом. Этих людей называют *политическим классом*, для которого политика становится профессией. Политический класс является правящим, так как он занимается управлением и распоряжается ресурсами власти. Он неоднороден по причине различий в обладании властными полномочиями, характере деятельности, способах рекрутации и т. д. Главное его отличие состоит в институционализации, заключающейся в системе государственных должностей, занимаемых его представителями. Формирование политического класса осуществляется двумя способами: назначением на государственную должность (этот слой политического класса называют бюрократией) и путем выборов в определенные структуры власти.

Кроме политического класса на политику могут влиять индивиды, группы, обладающие либо официальными полномочиями, либо неформальными возможностями. Такую совокупность индивидов и групп Т. И. Заславская называет *правлящей элитой*, к которой она относит политиков, занимающих высшие государственные посты, верхнее звено бюрократии и бизнес-элиты¹. Так как наиболее значимым ресурсом правящей элиты является политический капитал, или власть, дающая легитимное право управлять собственностью и финансами государства, то существует прямая либо латентная связь всех групп правящей элиты с государственными структурами.

О. Крыштановская дает такую дефиницию *элите*: «...это правящая группа общества, являющаяся верхней стратой политического класса.

¹ Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004. С. 288.

Элита стоит на вершине государственной пирамиды, контролируя основные, стратегические ресурсы власти, принимая решения общегосударственного уровня. Элита не только правит обществом, но и управляет политическим классом, а также создает такие формы организации государства, при которых ее позиции являются эксклюзивными. Политический класс формирует элиту и в то же время является источником ее пополнения»¹. С ее точки зрения любая элита — правящая, то есть если элита не правит, значит, это не элита. Остальные члены политического класса — профессионалы-управленцы, не относящиеся к правящей элите, — составляют политико-административную элиту, роль которой сводится к подготовке общеполитических решений и организации их осуществления в тех структурах государственного аппарата, которыми они непосредственно руководят.

Элита — это полноценная социальная группа, имеющая сложную структуру. Различные части единой правящей элиты называют **суб-элитами**, которые могут быть отраслевыми (политическая, экономическая), функциональными (администраторы, идеологи, силовики), иерархическими (субэлитные слои), рекрутационными (назначенцы, избранники). По мнению О. Крыштановской, «элита не может не быть политической»². В то же время возможно использование данного термина для обозначения субэлитной группы, в функции которой входит непосредственное управление политическим процессом.

В данном контексте можно охарактеризовать *политическую элиту* как относительно немногочисленный слой людей, занимающий руководящие посты в органах государственной власти, политических партиях, общественных организациях и влияющий на выработку и осуществление политики в стране.

К политической элите относятся профессиональные политики высшего ранга, наделенные властными функциями и полномочиями, высшие государственные служащие, участвующие в разработке и реализации политических программ, стратегии общественного развития. Ее можно разделить на группы, соответствующие ветвям власти — законодательная, исполнительная, судебная, а также по ее местоположению — федеральная и региональная.

Авторитетность элиты — важнейшее условие ее пребывания у власти и сохранения власти, правящая элита должна быть легитимной. Когда политическое или государственное сообщество перестает

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 73.

² Там же. С. 76.

санкционировать власть данной политической элиты, то она утрачивает социальную базу своего существования и в конце концов теряет власть.

Политические элиты могут приходиться к власти в результате выборов, победив в борьбе с соперниками, тоже претендующими на роль политической контролирующей группы. В этом случае взаимодействие элиты и масс носит легальный и легитимный характер. Однако политическая элита может прийти к власти революционным путем или посредством государственного переворота. В такой ситуации новая политическая элита стремится обрести необходимую легитимность неформальным признанием со стороны неорганизованного большинства. В любом случае отношение элиты с массами строится на принципах лидерства и авторитетного руководства, а не слепого подчинения. Легитимация политической власти элиты отличает ее от олигархии.

В странах с легитимным существованием власти содержание и границы функций, выполняемых политической элитой, определяются конституцией страны. Однако в реальной жизни нередки случаи расхождения между конституцией и реальной властью. Это возможно в случае резкой смены политической ситуации, когда изменения не отражены еще в конституции, а также в случае отступления от норм конституции. Например, в Конституции СССР провозглашалось, что власть на всех уровнях принадлежит Советам, однако реальная политическая картина этого не подтверждала.

5.2. Характеристика и функции правящей российской элиты

Элита не равномерна. Внутри правящей элиты существует небольшая сплоченная группа, стоящая на самом вершине властной пирамиды. Т. Заславская называет ее «верхним (субэлитным) слоем»¹, О. Крыштановская — «топ-элитой»², Л. Шевцова — «суперэлитой»³. Эта группа насчитывает, как правило, 20–30 человек и является самой закрытой, сплоченной и труднодоступной для исследований.

¹ Заславская Т. И. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М., 2002. С. 459.

² Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 79.

³ Шевцова Л. Россия: логика политических перемен // Россия политическая. М., 1998. С. 321.

К важнейшим *характеристикам элиты* исследователи относят сплоченность, осознание своих групповых интересов, развитую сеть неформальных коммуникаций, наличие эзотерических норм поведения и кодового языка, скрытых от сторонних наблюдателей и прозрачных для посвященных, отсутствие четкой грани, разделяющей служебную деятельность и частную жизнь.

Для России, как и для других посткоммунистических государств, характерными являются общие черты, определяющие особенность правящей элиты: усиление роли исполнительной власти, повышение значимости неформальных связей и процедур, ускорение циркуляции элит, обострение внутриэлитного соперничества и повышение мобильности.

Под *мобильностью элиты* понимают изменение социального статуса властвующего лица или социальной группы. В более узком смысле мобильность элиты означает вхождение в элиту, перемещение кадров внутри политической системы и выход из элиты. Таким образом, мобильность можно разделить на вертикальную (вход и выход из элиты) и горизонтальную (перемещение внутри элиты). Вертикальная мобильность элиты, в свою очередь, подразделяется на восходящую (вхождение в элиту и перемещение вверх по ступеням карьерной лестницы) и нисходящую (уход с важных политических постов, отставка, выход из элиты). Элитная мобильность в России имеет существенные отличия от мобильности других социальных групп, что, по мнению О. Крыштановской, связано с рядом факторов.

- ◆ Более высокая по сравнению с другими группами конкуренция между кандидатами на должность, которая возникает на всех этапах политической иерархии.
- ◆ Неопределенность требований к кандидатам, которые должны удовлетворять условиям, нигде не оглашающимся.
- ◆ Элитная мобильность подвержена значительно большей регламентации и планированию, чем другая профессиональная мобильность, так как существует институционализированный кадровый резерв для пополнения вакантных должностей.
- ◆ Мобильность элиты регламентируется не столько трудовым законодательством, сколько внутригрупповыми нормами.
- ◆ В отличие от всех других профессий, вхождение в элиту есть наделение индивида первичным политическим капиталом, который он может развить или оставить без изменения.¹

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 101–102.

Некоторые исследователи отмечают изменения типа организации властной элиты. Так, О. В. Гаман-Голутвина¹ выделяет два типа: бюрократический и феодальный (олигархический). Бюрократический основан на разграничении функций экономического и политического управления, олигархический базируется на их слиянии. Исторически основу российского государства составляла всеобщность обязанностей перед государством, что предполагало служебный принцип рекрутирования элит, который обеспечивал приоритет политической элиты над экономической. В результате проведенных реформ служебный принцип стал вытесняться олигархическим. В результате была воспроизведена модель образования элит, характерная для феодального, а не современного Запада. Одной из наиболее характерных черт современной правящей элиты России является теневое сращивание государственной власти с бизнесом. Этот процесс охватил все звенья государственной власти. Место и связи в политической системе стали главным фактором приумножения собственности, а собственность превратилась в мощный источник политического влияния.

На содержание политических функций большое влияние оказывает политический режим. К главным функциям элиты в трансформационном процессе Т. Заславская относит выработку, легитимизацию и реализацию общей стратегии реформирования общества². Другой автор, А. Малько, выделяет следующие наиболее существенные *функции политической элиты*:

- ◆ стратегическую — определение политической программы действий путем генерирования новых идей, отражающих интересы общества, выработка концепции реформирования страны;
- ◆ организаторскую — осуществление на практике выработанного курса, воплощение политических решений в жизнь;
- ◆ интегративную — укрепление стабильности и единства общества, устойчивости его политической и экономической систем, недопущение и разрешение конфликтных ситуаций, обеспечение консенсуса по основополагающим принципам жизнедеятельности государства³.

¹ Гаман-Голутвина О. В. Бюрократия или олигархия? // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000. С. 162–163.

² Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004. С. 288.

³ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. М., 2000. С. 191.

К этим функциям следует еще добавить коммуникативную — эффективное представление, выражение и отражение в политических программах интересов и потребностей различных социальных слоев и групп населения, предполагающую также защиту социальных целей, идеалов и ценностей, характерных для общества.

Чтобы эффективно реализовывать эти функции, элита должна характеризоваться такими качествами, как современный менталитет, государственный тип мышления, готовность к защите общенациональных интересов.

5.3. Формирование федеральной элиты

В политической истории России XX — начала XXI в. правящая элита неоднократно подвергалась существенным трансформациям. Первая существенная, по выражению С. Грановского, «революционно-политическая трансформация»¹ произошла в октябре 1917 г., когда к власти пришла партия профессиональных революционеров. Большевики монополизировали власть и установили диктатуру пролетариата. Именно тогда проявила себя одна из главных закономерностей в процессе смены элит, с позиции которой темп смены элиты контрэлитой должен соответствовать уровню развития общества и его производительных сил. Если темп смены элит будет слишком низким, то есть на ведущие позиции в управлении обществом не будут приходить новые, более активные, способные и заинтересованные люди, то такое общество ждет снижение общих темпов развития вплоть до застоя и спада. Если темп смены элит будет слишком высоким, то есть большинство приходящих на элитные должности не будут представлять элиту, а следовательно, не будут иметь должного образования, навыков управления и видения перспектив развития общества, то общество также ждет снижение темпов развития вплоть до застоя и спада. В результате революции, гражданской войны, политического террора, голода, аномии и общей дезорганизации общества эмиграция из России составила около двух миллионов человек, а потери в гражданской войне — 8 млн человек, из них воинов Красной Армии — около 1 млн². Это означает, что подавляющая часть элиты либо погибла, либо эмигрировала. Ее социальные позиции заняла революционная контрэлита, оказавшаяся неготовой решать сложные задачи управления

¹ Грановский С. А. Прикладная политология: Учебное пособие. М., 2004. С. 97.

² Гражданская война в СССР. В 2-х тт. М., 1986. Т. 2. С. 406.

огромной страной. После смерти В. И. Ленина в правящей элите разгорелась борьба за обладание ленинским наследием, победителем в которой стал И. В. Сталин. Еще при Ленине был создан особый правящий класс — *номенклатура* (перечень руководящих должностей, назначения на которые утверждались партийными органами). Однако именно Сталин довел до совершенства процесс воспроизводства советской элиты. Номенклатура была построена по строго иерархическому принципу с высокой степенью интеграции на основе общей идеологии, с низким уровнем конкуренции и с низкой степенью конфликтности между внутриэлитными группировками. В середине 1980-х гг. в правящей элите усилились процессы структурной дезинтеграции, которые привели к внутриэлитному ценностному и кадровому конфликту, связанному с изменением политического курса. К концу 1980-х гг. начинается процесс стремительного формирования контрэлиты, в состав которой вошли руководители и активисты различных демократических движений, представители творческой и научной интеллигенции. В это же время происходит смена механизма рекрутирования элиты. Вместо номенклатурного принципа утверждается демократический принцип выборности.

Немецкий ученый Э. Шнайдер, изучающий политическую систему современной России, считает, что новая российская политическая элита образовалась в недрах старой советской системы как вид контрэлиты в различных группах на федеральном уровне. Начало было положено 29 мая 1990 г., когда Председателем Верховного Совета РСФСР был избран Б. Ельцин, который взял на себя и функции главы государства. Второй шаг последовал после избрания Б. Ельцина Президентом России 12 июня 1991 г. Он создал собственную администрацию, насчитывающую 1,5 тыс. человек и приближающуюся по численности к аппарату бывшего ЦК КПСС. Третий шаг к образованию центральной российской политической элиты — выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации 12 декабря 1993 г. К четвертому этапу подвели парламентские выборы 1995 г. и президентские выборы 1996 г.¹ То есть Э. Шнайдер связывает процесс формирования новой российской политической элиты с выборным процессом, что стало характерным для постсоветской России.

Важным фактором, который имел далеко идущие последствия для правящей элиты, был запрет КПСС в 1991 г., который вызвал

¹ Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 211.

отмирание традиционных институтов советской власти, ликвидацию института номенклатуры, передачу полномочий союзных органов власти российским.

Исследователи различают два этапа формирования постсоветской элиты: «ельцинский» и «путинский». Так, О. Крыштановская — автор книги «Анатомия российской элиты» — отмечает, что за 9 лет своего правления (1991–1999) Б. Ельцин так и не смог интегрировать верховную власть. При этом ни одна государственная структура не стала доминантной. В условиях вакуума власти неформальные группировки и кланы брали на себя государственные функции, конкурируя между собой за право выступать от имени президента. По мнению ученого, «в ельцинский период произошел распад верховной власти. Диффузия власти привела не к демократическому разделению властей, а к управленческому хаосу»¹.

«Путинский» этап характеризуется устранением причин, которые привели к разрушению управленческой вертикали при Б. Ельцине. Новый президент вернул федеральному Центру значительный объем власти над регионами, расширил базу поддержки его на местах и наметил пути для восстановления действия механизмов управления территориями, при этом формально не нарушая демократических принципов. Была создана управляемая, упорядоченная система исполнительной власти. Если при Б. Ельцине власть рассредоточивалась, перемещаясь от Центра к регионам, то при В. Путине власть снова стала возвращаться в Центр, центробежные тенденции уступили место центростремительным.

Исследователи отмечают, что современная правящая элита России отличается от советской многими важными качествами: генезисом, моделями рекрутирования, социально-профессиональным составом, внутренней организацией, политической ментальностью, характером отношений с обществом, уровнем реформаторского потенциала².

Персональный состав политической элиты меняется, однако ее должностная структура остается практически неизменной. Политическая элита России представлена президентом, премьер-министром, членами правительства, депутатами Федерального собрания, судьями Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов, аппаратом Администрации президента, членами Совета без-

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 235.

² Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004. С. 289.

опасности, полномочными представителями президента в федеральных округах, главами властных структур в субъектах федерации, высшим дипломатическим и военным корпусом, руководством политических партий и крупных общественных объединений, другими влиятельными лицами.

Высшая политическая элита включает в себя ведущих политических руководителей и тех, кто занимает высокие посты в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти (непосредственное окружение президента, премьер-министра, спикеры парламента, руководители органов государственной власти, ведущих политических партий, фракций в парламенте). Численно — это достаточно ограниченный круг людей, принимающих наиболее значимые для всего общества политические решения, касающиеся судеб миллионов людей. Принадлежность к высшей элите определяется репутацией (советники, консультанты президента) или положением в структуре власти. По мнению О. Крыштановской, к высшему руководству следует отнести членов Совета безопасности, который в современной России является аналогом Политбюро ЦК КПСС.

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

В 2000 г. численность политического класса (количество государственных служащих) увеличилась в 3 раза (при этом население страны уменьшилось вдвое) и стала составлять 1 млн 200 тыс. чел. или 0,8 % от общей численности населения. Численность правящей элиты при этом возросла с 900 до 1060 чел.

По данным тех же исследований¹, основными поставщиками в правящую элиту в 1991 г. была интеллигенция (53,5 %) и хозяйственные руководители (около 13 %). В переходный период ельцинского правления (1991–1993) падала роль рабочих, крестьян, интеллигенции, хозяйственных руководителей, сотрудников министерств и ведомств. Значение других, наоборот, возрастало: региональных

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 17–18, 146–153.

администраций, сотрудников силовых и правоохранительных ведомств и особенно бизнесменов.

Постепенно парламентская и правительственная карьеры стали двумя различными путями канализации наверх, что было не характерно для советской элиты, для которой парламентский мандат был соответствующим атрибутом номенклатурного статуса. Теперь же появилась новая профессиональная группа внутри элиты — избираемые чиновники.

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

Среди парламентариев остается достаточно высокий процент тех, кто вошел в элиту еще в советское время. В Государственной Думе первого созыва (1993) таких было 37,1 %, третьего созыва (1999) — 32 %; в Совете Федерации в 1993 г. — 60,1 %, в 2002 г. — 39,9 %.

Исследователи замечают еще одну особенность: если в начале 1990-х гг. доля партийных и комсомольских функционеров падала, то затем их удельный вес среди депутатов обеих палат вырос почти до 40 %. По истечении 10 лет постсоветского периода причастность к номенклатуре перестала быть пятном на политической карьере. Ряд исследований (С. Грановский, Э. Шнайдер) показывают, что фундамент новой российской правящей элиты в основном составляют представители второго и третьего эшелонов старой советской номенклатуры, передавая новой политической элите специальные знания и опыт, в которых она нуждается.

В составе новой политической элиты России произошли значительные изменения в образовательном, возрастном и профессиональном планах.

Так, правительство и элита в регионах стали моложе почти на десять лет. В то же время парламент немного постарел, что объясняется искусственным его омоложением в брежневский период. Прекращение квотирования по возрасту освободило высшую законодательную власть страны от комсомольцев и не состоящих в ВЛКСМ молодых рабочих и колхозников.

Борис Ельцин приблизил к себе молодых ученых, блестяще образованных городских политиков, экономистов, юристов. В его окружении резко упала доля сельских жителей. Несмотря на то что элита всегда была одной из самых образованных групп общества, тем не

менее в 1990-е гг. произошел резкий скачок образовательного ценза элиты. Так, в состав ближайшего окружения Б. Ельцина входят известные ученые, общественные деятели. Президентская команда Б. Ельцина более чем на половину состояла из докторов наук. Высоким был также процент имеющих ученую степень в правительстве и среди лидеров партий.

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

При В. Путине в правящей элите значительно возрос удельный вес людей в погонах: каждый четвертый представитель элиты — военный (при Б. Ельцине доля военных в элите составляла 11,2 %, при В. Путине — 25,1%). Такая тенденция совпала с ожиданиями общества, так как репутация военных как честных, ответственных, политически не ангажированных профессионалов выгодно отличала их от других элитных групп, имидж которых связывался с воровством, коррупцией, демагогией. Массовое привлечение военных на государственную службу было вызвано также отсутствием кадрового резерва. Главные отличительные черты путинской элиты — снижение доли «интеллектуалов», имеющих ученую степень (при Б. Ельцине — 52,5 %, при В. Путине — 20,9 %), уменьшение и без того крайне низкого представительства женщин, (с 2,9 до 1,7 %), «провинциализация» элиты и резкое увеличение числа военных, которых стали называть «силовиками» (представители Вооруженных сил, Федеральной службы безопасности, пограничных войск, Министерства внутренних дел).

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

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 264.

5.4. Региональная политическая элита

На региональном уровне новая политическая элита образовалась в различных субъектах федерации в разное время. Этот процесс был связан с переходом к выборной системе формирования региональной элиты. Главы исполнительной власти в Москве и Ленинграде, а также президент Татарской АССР были избраны 12 июня 1991 г. После провала путча 21 августа 1991 г. постановлением Верховного Совета РСФСР в краях, областях и округах вводилась должность главы администрации как руководителя исполнительной власти. Указом Президента от 25 ноября 1991 г. был определен порядок назначения глав администраций. К январю 1992 г. новая власть установилась практически во всех краях, областях и автономных округах. Правда, новой она была лишь частично. Половина глав администраций была назначена из числа бывших руководителей органов исполнительной или представительной власти, примерно пятая часть состояла из работников советского аппарата более низкого уровня, и лишь треть состояла из новых назначенцев — директоров предприятий, работников научных учреждений и других представителей неполитической сферы.

В автономных республиках главой становился президент, избираемый на всенародных выборах, что способствовало трансформации советской модели в демократическую. К концу 1994 г. большинство руководителей автономных республик были избраны всенародным голосованием.

В 1992–1993 гг. происходила борьба между Президентом и Верховным Советом за влияние на состав глав региональных администраций. Эта борьба завершилась после роспуска представительного органа власти принятием указа Президента «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономных округов, городов федерального значения», изданный 7 октября 1993 г. В указе говорилось, что главы администраций назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Однако выборные тенденции набирали силу. Поэтому в ряде регионов в порядке исключения еще в 1992–1993 гг. верховная власть разрешила проведение выборов глав администраций. Этот процесс продолжал развиваться и закончился принятием 17 сентября 1995 г. указа Президента, который определял срок выборов назначенных президентом глав администраций субъектов федерации — декабрь 1996 г. Так был осуществлен переход к выборной системе руководителей

исполнительной власти субъектов федерации. Последнее назначение главы администрации состоялось в июле 1997 г. в Кемеровской области.

Формирование региональной элиты продолжили выборы народных представительств, которые после роспуска в конце 1993 г. Советов всех уровней стали полноценными законодательными органами власти.

Выборы стали одним из самых значительных достижений демократии в России, что привело к глубоким изменениям во всей политической системе. Последствия такого перехода имели как положительное, так и отрицательное значение. С одной стороны, определялась база для разделения властей, формирования гражданского общества, создания равноправных субъектов федерации. С другой стороны, выборность глав регионов дестабилизировала политическую ситуацию, позволив губернаторам стать независимыми от центра. Появилась опасность новой волны «парада суверенитетов», которая могла закончиться распадом страны. У федеральной власти практически не осталось рычагов влияния на региональную элиту.

В декабре 1995 г. изменился принцип формирования Совета Федерации. В соответствии с новым положением, верхняя палата российского парламента стала формироваться путем делегирования двух руководителей субъекта федерации — глав исполнительной и законодательной власти. В Совете Федерации стали образовываться межрегиональные ассоциации по территориальному и экономическому принципам, что грозило центру утратой политического и финансового контроля.

Чтобы предотвратить негативные тенденции, новый Президент В. Путин инициировал политические реформы с целью укрепления властной вертикали. В 2000 г. изменился порядок формирования Совета Федерации: в верхнюю палату парламента стали делегировать по одному представителю от исполнительной и законодательной власти субъекта федерации, но не первых лиц, как ранее. В конце 2004 г. был принят федеральный закон, изменивший порядок избрания глав субъектов федерации: они стали избираться соответствующими законодательными собраниями по представлению Президента страны. Последние всеобщие выборы главы администрации состоялись в марте 2005 г. в Ненецком автономном округе.

В итоге власть федерального центра была восстановлена, а главы регионов стали полностью подчинены Президенту. Опасность распада страны была преодолена за счет отказа от демократической процедуры всенародных выборов.

Анализ состава региональных руководителей свидетельствует о том, что подавляющее число губернаторов попало в элиту задолго до своего назначения на пост главы региона. По данным, приведенным в исследовании О. Крыштановской¹, в 2002 г. среднее число пребывания в элите региональных руководителей до момента их назначения (избрания) главой региона составлял 15 лет, а среднее число лет пребывания на посту руководителя субъекта федерации — 6 лет.

Средний возраст регионального руководителя при Л. Брежнев составлял 59 лет, при М. Горбачеве — 52 года, при Б. Ельцине — 49 лет, при В. Путине — 54 года.

Удельный вес бывшей советской номенклатуры остается до сих пор очень высоким. В 2002 г. 65,9 % глав субъектов федерации прежде состояли в советской номенклатуре (в 1992 г. — 78,2 %, в 1997 г. — 72,7 %).

Как отмечает О. Крыштановская, «парадокс состоит в том, что не выборы, а назначения привели наверх новых людей»².

Характеризуя профессиональные качества *региональной политической элиты*, многие исследователи отмечают ее редистрибутивное (перераспределительное) отношение к экономической деятельности, что не является ни позитивным фактором для развития экономики, ни положительной характеристикой самой региональной элиты, которая усугубляет коррупционные интенции центральной элиты. В то же время следует отметить такую тенденцию, как выдвижение влиятельного слоя интеллектуальных, профессиональных, высокообразованных лидеров, которые составляют ядро региональной политической элиты. Как отмечает С. Грановский, «номенклатурные истоки нынешней власти, от которых нелегко избавиться, представляют собой тормоз реформ, препятствующий подлинной демократизации общества, преобразованию не только политической, но и всех других сфер нашей жизни. В России еще не сложилась элита, которая ответствовала бы уже проявившей себя новой государственности»³.

Важной характеристикой элиты является ее ментальность. Практические ориентации и их реальное воплощение в делах региональных политико-административных элит отражаются как в их собственном мировосприятии, так и в оценках населения. Характеризуя ментальные особенности региональных административно-политических элит, следует отметить их федералистское мышление, основными парамет-

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 130–134.

² Там же. С. 133.

³ Грановский С. А. Прикладная политология: Учебное пособие. М., 2004. С. 100.

рами которого являются: сохранение целостности Российской Федерации, равноправие всех регионов, приоритет федеральных законов над республиканскими.

Можно констатировать значительное ослабление центрально-патерналистских надежд среди региональной политической элиты. В сознании элит надежды на возможности центра и собственные силы в развитии экономики и хозяйственных связей почти уравнились. Во многих регионах уже превалирует настроение «опоры на собственные силы». Таким образом, этнофедералистские, экономико-федералистские и политико-федералистские факторы оказываются сопряженными в один комплекс и действуют сейчас одновекторно, способствуя более быстрому формированию федералистской парадигмы мышления.

С другой стороны, в качестве важнейших характеристик политической ментальности правящей элиты многие исследователи отмечают ее беспринципность и «холопство». Так, О. Гаман-Голутвина отмечает, что «преклонение перед силой остается доминирующей установкой поведения и центральной, и региональных властей, и населения»¹. Это приводит к безоговорочной преданности Президенту, с одной стороны, и устойчивому приоритету клановых интересов над общенациональными, с другой.

Исследователи выражают обеспокоенность сложившимся стратегическим потенциалом элиты, которая призвана защищать общество и повышать уровень его благосостояния. Так, Т. Заславская полагает, что элите «удалось создать такие правила игры, которые обеспечивают ей бесконтрольность и безответственность перед обществом. Результатом является углубление взаимного отчуждения власти и общества, проявляющегося, с одной стороны, в равнодушии власти к бедам народа, а с другой — в тотальном недоверии народа к представителям и институтам власти»².

5.5. Циркуляция и воспроизводство элиты

Циркуляция и воспроизводство элит — это естественные социальные процессы, которые должны протекать темпами, соответствующими достигнутому обществом уровню развития. Для этого в обществе

¹ Гаман-Голутвина О. В. Бюрократия или олигархия? // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000. С. 172.

² Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004. С. 294–295.

и государстве существуют определенные социальные каналы¹. Среди важнейших каналов циркуляции элит Питирим Сорокин выделял правительственные группы, политические организации и политические партии, а также профессиональные и промышленные организации. Важнейшими каналами воспроизводства элит являются образование, семья, церковь. Большинство этих каналов служат одновременно и циркуляции, и воспроизводству элит.

В политическом процессе современной России можно выделить две волны обновления высших слоев. Первая из них была связана с вторжением реформаторов. Вторая же ознаменовала приход контрреформаторов, действия которых следует рассматривать как нормальное завершение реформенного цикла. В классических образах Н. Макиавелли это выглядит так: молодых «львов» вытесняют старые «лисы».

Процессы *циркуляции* и *воспроизводства* элитных групп следует дополнить третьим элементом — *расширением элитного состава*. Увеличение элитных рядов в первой половине 1990-х гг. произошло более чем в два раза. Произошло значительное увеличение числа позиций, которые считаются «элитными». Это вызвано ростом числа новых хозяйственных структур, руководителей которых можно отнести к новой хозяйственной элите. Но не в меньшей степени это относится и обусловлено ростом политических и административных структур.

Ускорение циркуляции российских элит является очевидным фактом. Оно началось еще при правлении М. Горбачева за счет выдвижения наверх многочисленных представителей так называемых предноменклатурных групп из разных общественных секторов (в основном речь идет о бывших руководителях среднего звена — начальниках отделов, подразделений, служб).

В 1990-е гг. ускорившийся темп *элитного трафика* («перемещение элиты» — термин, введенный в оборот О. Крыштановской) потребовал изменения подходов к работе с кадрами. При Б. Ельцине происходили частые отставки, перестановки чиновников высокого ранга, которых он сначала к себе приближал, затем разочаровывался и менял на других. Стремительность кадровых замен привела к разрушению кадрового резерва, который помогал поддерживать преемственность. Появилась необходимость в создании неких резерваций для выпавших из власти высокопоставленных чиновников. В результате были созданы такие структуры, как «государственный бизнес» —

¹ Сорокин П. Социальная стратификация и мобильность // Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 394–401.

коммерческие организации, базирующиеся на ресурсах государства и имеющие множественные привилегии по сравнению с частным бизнесом, а также фонды, ассоциации, общественно-политические организации, руководство которыми принимали отставники. В последние годы в качестве некой резервации выступает депутатская деятельность, которая обеспечивает привычные привилегии бывшим чиновникам.

С широким распространением альтернативных выборов правящая элита потеряла полный контроль за выбывающими из её состава. Чиновники, потерявшие посты в органах исполнительной власти, могли быть избранными в федеральный или региональный парламент, уйти в крупный бизнес и влиять на политическую ситуацию с помощью экономических ресурсов или создать политическую партию и активно участвовать в политической жизни.

Если в советское время отставка означала «политическую смерть», то в постсоветское стали происходить возвраты во власть. Так, из состава правительственной элиты 1992 г. доля возврата составила 12,1 %, для правительства 1999 г. — 8 %¹.

При В. Путине кадровая ситуация начинает постепенно меняться. Происходит восстановление кадрового резерва, укрепляется государственная служба, а лояльность режиму становится гарантией стабильности статуса. Административная реформа, начатая в 2004 г. и призванная сократить численность чиновничества, лишь реструктурировала ведомства и значительно увеличила зарплату госслужащих. В 2000-х гг. возрастает не вертикальная, а горизонтальная мобильность в элите. Так, бывшие губернаторы становятся членами Совета Федерации, бывшие министры — депутатами, бывшие чиновники президентской администрации уходят в государственный бизнес.

Как показывают исследования, по большинству показателей характер назначений и отставок при В. Путине претерпел незначительные изменения: возраст входа и выхода, среднее число лет пребывания в должности, удельный вес лиц пенсионного возраста среди отставников примерно такие же, что и при предыдущем Президенте. Но главным является то, что изменилась нравственная атмосфера: высокопоставленные чиновники больше уверены в своем будущем, основой чего является высокий рейтинг Президента.

Изменение норм и правил властных взаимодействий во многом произрастает из процесса *реконверсии элиты* (то есть перевода капитала из одной формы в другую). Решающим элементом этого процесса

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 208.

стала «капитализация» элитных групп. Она проявилась, прежде всего, в двух явлениях. Во-первых, часть политической элиты конвертировала свое политическое влияние в экономический капитал. Представители политической номенклатуры сами вошли в новую бизнес-элиту или протезировали в хозяйственной сфере близких родственников. Во-вторых, «капитализация» коснулась самой политической элиты — через расширение коррупции. Коррупция существовала всегда, но именно в современной России она стала как никогда масштабной и открытой.

В результате политика стала ассоциироваться с самым прибыльным бизнесом. С одной стороны, крупные предприниматели ищут протекции государства и стараются получить от государства собственность и привилегии. С другой стороны, политики уже не удовлетворяются привычными атрибутами власти и известности. Их статусные позиции должны подкрепляться поступлениями на частные банковские счета. В результате крупные бизнесмены становятся политически влиятельными персонами, а политики превращаются в весьма обеспеченных людей.

Следующий процесс, который заслуживает особого внимания, связан с взаимоотношениями различных элитных групп. Здесь обычно сталкиваются две противоположные тенденции — *фрагментация и консолидация элит*. Гипотеза о фрагментации утверждает, что происходит процесс плюрализации элит и возникновения многочисленных групп давления и интересов.

Противостояние законодательной власти, президентских структур и правительства, федеральных и региональных органов государственного управления, партийных группировок левого и правого толка, политической, военной и хозяйственной элит, отраслевых лобби, представляющих различные хозяйственные комплексы, — все это влияет на ситуацию властного плюрализма. Подобная ситуация может рассматриваться как проявление демократизации общества, но чаще в ней усматривают свидетельства вакуума власти и недостатка эффективного управления.

К фрагментации приводит также борьба за власть между «старой» и «новой» элитой. Целью первой является удержание власти, второй — захват ключевых позиций в государстве и вытеснение своих оппонентов.

Противоположные оценки высказываются в рамках гипотезы о консолидации элит. Утверждается, что разделительные линии между различными элитными группами все более размываются, а власть кон-

центрируется в руках ограниченного числа субъектов. Законодательные власти не имеют особой силы; федеральные органы сохранили достаточно административного и финансового влияния над регионами, чтобы определять политику на региональном уровне; военная элита по-прежнему лояльна и подчинена политическим силам; «левые» и «правые» партийные группировки дрейфуют к политическому «центру».

Не следует также преувеличивать конфронтацию политической и хозяйственной элит. Напротив, для этапа трансформации российской элиты характерна интеграция политической и экономической элиты. Причина такого сближения заключается во взаимной выгоде: экономическая элита заинтересована в соответствующем распределении бюджетных средств и федеральных инвестиций, определенной кадровой политике, принятии выгодных для себя политических решений, а политическая элита хочет извлекать выгоду из трансформации экономики.

Таким образом, несмотря на видимые противостояния, происходит консолидация элитных групп.

Для современного российского государства все острее встает проблема становления квалифицированной, высокопрофессиональной политической элиты, которой могло бы доверять население. Такую элиту необходимо российскому обществу создавать, прилагая значительные усилия для того, чтобы с помощью демократических и юридических норм и механизмов проводить своеобразную «селекцию» новых политиков, имеющих государственное мышление и способных взять персональную ответственность за преобразования в стране.

Основные понятия

Воспроизводство элиты, высшая политическая элита, консолидация элиты, корпоративизм, мобильность элиты, номенклатура, политическая элита, политический класс, правящая элита, региональная элита, реконверсия элиты, субэлита, федеральная элита, функции политической элиты, фрагментация элиты, характеристика элиты, циркуляция элиты, элита, элитный трафик.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается главное отличие политического класса?
2. Каково соотношение политического класса и правящей элиты?
3. Как называют различные части единой правящей элиты?
4. Дайте определение политической элите.
5. Назовите важнейшие характеристики элиты.
6. Охарактеризуйте мобильность элиты.

7. Перечислите функции политической элиты.
8. Чем отличаются «ельцинский» и «путинский» этапы формирования политической элиты?
9. Кто относится к политической элите в России?
10. Какие изменения произошли в составе новой политической элиты России?
11. Каковы основные особенности правящей элиты, сформированной при В. Путине?
12. Назовите основные этапы формирования современной региональной элиты России.
13. Какие реформы инициировал В. Путин с целью укрепления властной вертикали?
14. Охарактеризуйте региональную политическую элиту России?
15. Что такое реконверсия элиты?
16. Объясните соотношение фрагментации и консолидации элиты.
17. Каковы необходимые условия для демократической реализации привилегированности элитных групп?

Литература

Ашин Г. К. Элитология в зеркале политической философии и политической социологии // Элитологические исследования. 1998. № 1.

Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.

Гаман-Голутвина О. В. Бюрократия или олигархия? // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000.

Грановский С. А. Прикладная политология: Учебное пособие. М., 2004.

Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004.

Кретов Б. И., Васильева Л. Н. Российская модернизация и элита: Учебное пособие. М., 2000.

Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005.

Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. М., 2000.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Глава 6 Политическое лидерство в современной России

6.1. Характеристика политического лидерства

Феномен политического как, впрочем, и социального лидерства универсален. Это означает, что лидер естественным образом появляется в любой социальной группе, тем более в обществе. С другой стороны, лидера всегда выдвигает и формирует само общество, стоящие перед ним проблемы и социальная ситуация. В политических организациях существуют определенные правила и механизмы выдвижения лидеров, которые действуют и в государственной организации. Политическими лидерами становятся наиболее влиятельные лица, имеющие авторитет среди правящей элиты и пользующиеся симпатиями среднего класса и нижних слоев общества. С другой стороны, политических лидеров выдвигает само общество в зависимости от требований времени и стоящих перед ним задач. Демократическое общество имеет возможность само выбирать лидера из нескольких кандидатур. Этот выбор не всегда бывает абсолютно верным и оправданным. Но демократические процедуры позволяют через определенное время повторить выбор лидера.

Одним из современных вариантов интерпретаций политического лидерства, который согласуется и с тем, что было уже признано многими мыслителями прошлого, может быть предложенный Ж. Блонделем: «По сути и по форме это есть феномен власти. Лидерство — это власть, потому что оно состоит в способности одного лица (или нескольких лиц), находящегося «на вершине», заставлять других делать то позитивное или негативное, что они не делали бы или, в конечном счете, могли бы не делать вообще. Но, разумеется, лидерством является не всякий род власти. Лидерством является власть, осуществляемая «сверху вниз»¹.

¹ Blondel J. Political Leadership: Toward a General Analysis. L., 1987. P. 2–3.

Лидером можно стать либо в известной степени случайно-интуитивно, угадав интересы широких слоев населения, резонируя своим духовным складом с их потребностями, либо целенаправленно — выявив, исследовав эти интересы и потребности. Чем сложнее политическая и социальная жизнь, тем более вероятен второй путь.

Политический лидер, по мнению российского политолога Р. Мухаева, это «личность, оказывающая постоянное и решающее воздействие на общество, государство, организацию»¹.

Политическое лидерство существует на трех социальных уровнях, где оно выполняет различные функции.

- ◆ Лидерство на уровне малой группы, объединенной политическими интересами. Здесь происходит интеграция групповой деятельности, в которой лидер направляет и организует действия группы, предъявляющей к личности лидера определенные требования: способность принимать решения, брать на себя ответственность, находить оптимальный способ удовлетворения группового интереса и др.
- ◆ Лидерство на уровне политических движений, связанных общностью политических интересов, основанной на одинаковом социальном статусе, а не узко групповых интересах, как в первом случае. В этом отношении лидерство представляет собой способ адекватного выражения интересов части общества, поддерживающего данного политика. Фигура лидера служит символом определенной социальной позиции, с ней связывают свои интересы носители обыденного сознания.
- ◆ Лидерство на государственном уровне, которое можно определить как один из факторов организации и осуществления власти, связи властных институтов и гражданского общества. Политическое лидерство на этом уровне предполагает взаимное удовлетворение интересов как лидера, так и общества.

В малых группах, основанных на непосредственных и частых контактах их членов, институционализация лидирующих позиций может не происходить. Здесь на первый план выдвигаются индивидуальные качества личности, ее способность объединить и повести за собой группу.

В политических объединениях эффективность коллективных действий требует определенной функционально-ролевой дифференциации и специализации, оперативности управления и жесткости подчинения.

¹ Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005. С. 343.

ния. На этом уровне, так же как и на государственном, институционализация и формализация лидирующих статусов закрепляется.

Лидерство в масштабах государства предполагает выполнение таких функций, как:

- ◆ программная (определение национальных интересов и целей, создание программ развития общества);
- ◆ организационная (организация работы по выполнению намеченных целей и программ, подбор и расстановка координаторов и исполнителей);
- ◆ управленческая (оперативное управление и принятие решений по неожиданно возникающим проблемам);
- ◆ мобилизационная (распределение социальных ролей и функций в обществе, обеспечение активного участия большинства граждан в реализации политического курса);
- ◆ интегративная (обеспечение национального суверенитета, сплочения правящей элиты и национального единства, минимизация конфликтов);
- ◆ коммуникативная (обеспечение связи государства и гражданского общества, элиты и масс);
- ◆ функция легитимизации власти (обеспечение признания и поддержки действующей власти на основе личного авторитета и влияния на массы).

Из необходимости отправления этих функций вытекают качества политического лидера. Согласно Р. Каттелу и Г. Стайсу, к ним относятся: нравственная зрелость, способность влиять на окружающих, целостность характера, социальная смелость и предприимчивость, проницательность, независимость от сильных вредных влечений, сила воли, отсутствие излишних переживаний. В список необходимых свойств лидера Р. Манн включил интеллект, приспособляемость, способность влиять на людей, экстравертность, восприимчивость и умение понимать других¹.

Различают *формальное* и *неформальное лидерство*. Формальное лидерство представляет собой приоритетное влияние определенного лица на членов организации, закрепленное в ее нормах и правилах и основывающееся на положении в общественной иерархии, месте в ролевых структурах. Неформальное лидерство характеризует субъективную

¹ Политология. Учебное пособие. Под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова. СПб., 2005. С. 358.

способность, готовность и умение выполнять роль лидера, а также признание за ним права на руководство со стороны членов группы. Оно основывается на авторитете, приобретенном в результате обладания определенными личными качествами.

В политике формальный аспект является ведущим. Поэтому наибольший удельный вес в политическом лидерстве современной России продолжает принадлежать политико-административной элите (высшему персоналу государственно-административных органов).

Политическое поведение лидера является целенаправленным и мотивированным. Исследователи отмечают множество различных личных *потребностей*, связанных с политической деятельностью, среди которых основными являются следующие:

- ◆ потребность во власти, то есть достижение высшей ценности, которой является власть (Г. Лассуэлл, А. Джордж);
- ◆ потребность в контроле над событиями и людьми — это проявление в политической деятельности базовой человеческой потребности в контроле над внешними силами и событиями, влияющими на нашу жизнь;
- ◆ потребность в достижении, которая проявляется в заботе о совершенстве, мастерстве, поведении, направленном на достижение успехов;
- ◆ потребность в аффилиации, то есть принадлежности к группе и получении одобрения, которая проявляется в заботе политического лидера о близких отношениях с другими людьми¹.

6.2. Типы и функции политического лидерства в современной России

Исследование феномена политического лидерства может быть успешным, если учитывать его составляющие, а именно: наличие потребности в политическом лидерстве; саму политическую систему, в которой это лидерство функционирует; личные характеристики лидера; ситуацию, с которой он сталкивается; влияние окружения; наличие последователей. Этой цели в значительной мере служат классификации политического лидерства.

¹ Гозман Л. Я., Шестопал Е. Б. Политическая психология. Ростов н/Д, 1996. С. 241–249.

В политической науке достаточно распространены дихотомические классификации *типов лидерства*, основанные на противопоставлении двух типов лидеров: «львы» и «лисы» (Н. Макиавелли), «реальные» лидеры — менеджеры (Р. Такер), «лидеры-преобразователи» и «лидеры-дельцы» (Дж. Мак Грегор, Бернс).

Достаточно распространена классификация лидерства на основе имиджевых характеристик (визуальная привлекательность личности), которую предложила М. Херманн. Она выделяет следующие образы лидера: «знаменосец», «служитель», «торговец», «пожарник», «марионетка»¹. Лидера-знаменосца (В. Ленин) отличает собственное видение действительности, привлекательный идеал, способный увлечь массы. Лидер-служитель (Л. Брежнев) всегда стремится выступать в роли выразителя интересов своих приверженцев и избирателей, ориентируется на их мнение и действует от их имени. Для лидера-торговца (В. Жириновский, Б. Немцов, Г. Явлинский, другие лидеры современных политических партий) характерна способность привлекательно преподнести свои идеи и планы, убедить граждан в их преимуществе, заставить «купить» эти идеи, привлечь массы к их осуществлению. Лидер-пожарный (Б. Ельцин, В. Путин) ориентируется на самые актуальные общественные проблемы, насущные требования момента. Его действия определяются конкретной ситуацией. Лидер-марионетка (К. Черненко) полностью зависит от воли и интересов своего ближайшего окружения. Для современной российской действительности кроме образов, выделенных М. Херманн, характерен имидж лидера — «непримиримого борца с капитализмом» (Г. Зюганов). Разумеется, речь идет об идеальных типах лидерства. В реальном политическом процессе в чистом виде эти образы лидерства не встречаются, а сочетаются у политических деятелей в различных пропорциях.

В настоящее время в России все чаще появляются лидеры преобразующие, а не компромиссные. Компромиссный лидер осуществляет действия без изменения основ общества. Преобразующий лидер всегда нацелен на некую перемену формы организации общества; он предвосхищает, посредничает и подчиняет опыт средствам воображения и рассудка, пытается утвердить «моральное лидерство», которое всегда исходит из фундаментальных желаний, стремлений и ценностей последователей.

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 146.

Особенностью *качеств лидера* в России конца XX — начала XXI в., очевидно, стало:

- ◆ умение формулировать цели, программы, идеологии в условиях, когда утеряны старые ориентиры, общество расколото, в нем царят апатия и анархия;
- ◆ способность персонифицировать фундаментальные национальные ценности для конкретного исторического периода;
- ◆ готовность выходить за рамки бюрократических процедур при принятии решений в экстремальной ситуации;
- ◆ способность связать базисные национальные интересы с историей страны, традициями современного и предшествующих поколений;
- ◆ искусство создавать принципиально новую модель поведения и мышления, которая будет распространяться от элиты на все общество;
- ◆ умение внушить веру и оптимизм нации, помочь ей преодолеть неуверенность, комплекс вины и неполноценности.

Стили политического лидерства могут классифицироваться по технологии выработки и принятия лидером решений. Различаются авторитарный стиль лидерства, ориентированный на единоличное принятие решений, и демократический, опирающийся на инициирование активности своих сторонников, их участие в процессе управления. Для современной России характерно расширение поля применения демократического стиля управления.

Функции лидеров могут отличаться и видоизменяться в зависимости от особенностей и характера развития конкретного общества, его политической, экономической, социальной и культурной сфер, а также от индивидуальных качеств самого лидера. В настоящее время в России сокращается возможность доступа к важным политическим позициям непрофессиональных политиков, что является характерным для переходных обществ.

Кроме отмеченных общих *функций лидеров* (см. параграф 6.1), в современной России выделяются следующие:

- ◆ функция гаранта справедливости, законности и порядка (от произвола бюрократии, беззакония, нарушения прав и свобод личности);
- ◆ функция социальной защиты (повышение пенсий, зарплат, пособий, стипендий, вообще помощь социально незащищенным слоям населения);

- ◆ функция кризисного руководителя (по преодолению экономического, социального, политического, энергетического кризисов, природных катаклизмов, этнических конфликтов и войн, борьбы с терроризмом и т. д.).

6.3. Основные тенденции в политическом лидерстве современной России

В современной России отчетливо проявляются две главные тенденции, во многом изменяющие представления о лидерстве, — институционализация и профессионализация.

Институционализация лидерства сегодня проявляется, прежде всего в том, что процесс рекрутирования, подготовки, движения к власти, деятельность политических руководителей осуществляется в рамках определенных норм и организаций. Функции лидеров определены разделением власти на законодательную, исполнительную, судебную, ограничены Конституцией и другими законодательными актами. Кроме того, лидеры отбираются и поддерживаются собственными политическими партиями, контролируются ими, а также оппозицией и общественностью. Все это значительно ограничивает их власть и возможности маневра, повышает влияние среды на принятие решений. Современные лидеры больше, чем прежде, подчинены решению обычных, повседневных, созидательных задач.

С этим связана вторая тенденция в развитии лидерства — *профессионализация*. Политическое лидерство сегодня — это особого рода предпринимательство, осуществляемое на специфическом рынке, при котором политические предприниматели в конкурентной борьбе обменивают свои программы решения общественных задач и предполагаемые способы их реализации на руководящие должности. При этом специфика политического предпринимательства состоит в персонализации «политического товара», его отождествлении с личностью потенциального лидера, а также в рекламировании этого «товара» как общего блага.

Политика, как и предсказывал М. Вебер¹, превратилась в «предприятие», требующее навыков в борьбе за власть и знание методов этой борьбы, созданных современной многопартийной системой. В нынешних условиях усложнения общественной организации и взаимодействия

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 660.

государственных органов с партиями, широкой общественностью важнейшей функцией политических лидеров стало преобразование общественных ожиданий и проблем в политические решения.

Политик фактически превратился в специалиста в области общественных коммуникаций, предполагающих обеспечение четкой формулировки требований населения, налаживание необходимых для принятия коллективных решений и их реализации контактов с парламентскими и правительственными органами, средствами массовой информации, общественными организациями. Таким образом, политические лидеры сегодня выступают реальным воплощением, материализацией механизма власти в обществе.

6.4. Особенности российского политического лидерства

Главная особенность в процессе формирования современного политического лидерства в России заключается в том, что оно, с одной стороны, приобрело некоторые черты, характерные для политических лидеров демократических государств, а с другой — унаследовало черты, свойственные лидерам номенклатурной системы.

Номенклатурное прошлое, усугубляемое отсутствием контроля и влияния гражданского общества, ярко проявляется у посткоммунистических российских лидеров, которые воспроизводят некоторые формы и методы деятельности номенклатурной системы. В этом отношении российские политические лидеры ближе к номенклатурному и авторитарному, чем к западному и демократическому типу лидерства.

Особенностью современных российских лидеров является и то, что они зачастую совмещают роль владельца средств производства, выполняющего функции организатора производства, и роль политика, выполняющего функции организатора политической жизни. Согласно региональному законодательству, запрет на совмещение депутатского мандата с предпринимательской деятельностью распространяется только на депутатов, работающих на постоянной основе, чем активно пользуются представители крупного бизнеса. Стоит отметить, что в странах Западной Европы большинство политических лидеров являются профессиональными политиками, а в США политические лидеры зачастую совмещают роль собственника и политика.

Как отмечает О. Крыштановская, «российские реалии сделали актуальным даже такую постановку вопроса: какая из двух социальных

групп — политики или бизнесмены — обладает большим влиянием на политический процесс...»¹. Российские экономически господствующие политические лидеры располагают специфическими средствами политического влияния: богатством, позволяющим ставить политиков в зависимость от своей воли, а также неформальными связями. Решающую роль здесь играют одинаковый или близкий жизненный уклад, а зачастую и просто личные связи. В середине 1990-х гг. несколько предпринимателей (Б. Березовский, Р. Вяхирев, В. Гусинский, В. Потанин) входили в десятку самых влиятельных политиков страны.

Еще одна особенность заключается в том, что перенос центра политического, экономического и культурного влияния в горизонтальные структуры регионов способствовал значительному возрастанию роли региональных политических лидеров. Региональные лидеры до 2005 г. выдвигались населением, поэтому старались завоевать его доверие. Так, к концу правления Б. Ельцина региональные политические лидеры ощущали себя полновластными хозяевами «своих» субъектов федерации. Как отмечает М. Урнов, эффективное вмешательство федерального центра «в дела регионов было практически невозможным. Регионы спокойно издавали законы, противоречащие Конституции РФ; губернаторы устанавливали контроль над «лакомыми кусками» региональной экономики...; «душили» политическую оппозицию и независимые региональные СМИ и пр.»².

Политические реформы В. Путина способствовали ослаблению негативного влияния региональных политических лидеров на экономическую и политическую ситуацию в стране, поставили их в зависимость от федерального центра.

Исследователь Р. Мухаев отмечает следующие особенности политического лидерства в современной России: лидеры не выполняют свои обязанности, так как не разработана стратегия развития, не происходит интеграции масс вокруг общих целей и ценностей, общество не защищено от беззакония и самоуправства бюрократии; политические лидеры посткоммунистического типа приспосабливаются к новым условиям деятельности, формируются «политические мутанты», соединяющие в себе черты различных стилей; политико-культурная ориентация лидеров на власть характеризует их как эгоцентричных

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 346.

² Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 27.

политиков, что проявляется в приоритетном удовлетворении личных потребностей¹.

Одной из проблем российского общества является выявление *номинального* и *фактического* политического лидерства. Значительную роль и при демократических режимах в формировании государственной политики нередко играют неофициальные советники высших должностных лиц, которых часто называют «серыми кардиналами». Среди них люди, не занимающие официальных постов, но имеющие доступ к ключевым политическим фигурам; а также действительные политические лидеры, которые по своему влиянию могут превосходить иных министров и других официальных лиц. Поэтому при выделении из среды политических деятелей тех, кого можно считать политическими лидерами, необходимо, в первую очередь, учитывать степень их реального воздействия на политику. Эта степень далеко не во всех случаях соответствует должностному положению того или иного человека, хотя, конечно, от уровня должности в государственном аппарате или партийном руководстве прямо зависит тот или иной объем властных полномочий. Вместе с тем расстановка сил в правящих кругах может сложиться таким образом, что даже глава государства в значительной мере оказывается номинальным политическим лидером (как это было с Б. Ельциным во второй половине 1990-х гг.), а фактическая власть сосредоточивается в руках других политических лиц.

В российском обществе в настоящее время складывается новая политическая ситуация. С одной стороны, продолжают существовать немало руководителей, не обладающих качествами политических лидеров. Часть из них была «рекрутирована» еще в дореформенное время, часть позднее, но по старой технологии. Сосредоточив в своих руках власть на разных уровнях, эти люди не пользуются у граждан политическим авторитетом. С другой стороны, в руководстве на первые позиции выдвинулись люди, обладающие качествами лидеров. Наконец, демократизация общества привела к появлению новой плеяды политических лидеров, вышедших на арену политической борьбы иными методами (альтернативные выборы, участие в массовых демократических движениях, митингах). Особенность этого процесса состоит в том, что он позволил выйти на политическую сцену лидерам-интеллектуалам, а не аппаратчикам.

¹ Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005. С. 447–448.

Исследователи, основываясь на мировом опыте, полагают, что в России возможны, по крайней мере, три сценария дальнейшего развития событий¹.

1. Вследствие ряда причин социальная база массовых демократических движений разрушается, поле деятельности «новых лидеров» существенно ограничивается или же совсем пресекается. В итоге они перестают выполнять роль альтернативной демократической силы по отношению к традиционному аппарату. В этом случае процесс становления демократического института лидерства в лучшем случае откладывается до неопределенного времени.
2. Массовые демократические движения сохраняются, но их деятельность постепенно формализуется, жестко регламентируется и фактически огосударвляется. Они становятся колесиками и винтиками традиционной бюрократической машины. Лидеры и активисты этих организаций вырастают в аппарат и на деле превращаются в чиновников. «Новые лидеры», работающие в представительных и исполнительных органах власти, столкнувшись с трудностями реализации своих идей, принимают традиционные правила игры и фактически перестают выполнять свои лидерские функции.
3. Процесс демократизации общества идет дальше, осуществляется коренная реформа политической системы. Устанавливается устойчивый, самовоспроизводящийся институт политического лидерства: разветвленная по вертикали и горизонтали своеобразная сеть политических лидеров различных уровней и масштабов. Соперничая и сотрудничая друг с другом, они способствуют осуществлению контроля за деятельностью всех элементов власти (в том числе и высшего), включению различных групп общества в политический процесс.

Испытание властью — тяжелейшее испытание. Важно, чтобы современные политические лидеры концентрировали внимание не столько на использовании ее как таковой, сколько на формировании с ее помощью мотивов активной деятельности людей, здоровой общественной атмосферы, направленной на раскрытие потенциала личности. Незнание или деформации содержания и методов политического руководства служат показателем некомпетентности лидеров.

¹ Кретов Б. И. Лидерство: социально-политические проблемы: Учебное пособие. М., 1996. С. 58–59.

6.5. Популизм в современной России

Характерной особенностью политического лидерства в странах, где имеет место демократическая практика, является активное использование такого метода политической деятельности, как *популизм*. Под популизмом понимается «политическая деятельность, основанная на манипулировании популярными в народе ценностями и ожиданиями»¹.

В нашей стране популизм возник вследствие глубокого кризиса общества. Среди кризисных явлений в общественном сознании непосредственное отношение к возникновению популизма имеют два: острое разочарование части общества в социалистических ценностях, с одной стороны, и неприятие радикального обновления общества частью людей — с другой. Их склонность к восприятию популистских идей объясняется в значительной степени неразвитостью гражданской политической культуры общества.

Процесс демократизации советского общества позволил популизму проявиться в полной мере. «Хождение в народ» инициатора политики перестройки М. Горбачева было поддержано другими политическими лидерами.

Выборы народных депутатов СССР, а затем и народных депутатов РСФСР также проходили на популистской волне. Популизм этого периода был основан на критике советской номенклатуры с позиции обывателя, объявления борьбы с привилегиями. Особенно данный тезис был актуален для Б. Ельцина. Через несколько лет выяснилось, что привилегии партноменклатуры — это лишь невинные шалости по сравнению с привилегиями нового класса бюрократов, пришедших на популистской волне антикоммунизма.

В связи со значительным расслоением российского общества по уровню жизни стал возможным популизм среди широких социальных групп. Произошло разрушение привычного образа жизни большинства граждан, которые не могут приспособиться к новым условиям жизни. У них возникает естественное желание побыстрее получить простые и понятные ответы на жизненно важные вопросы. Таким образом, широкая аудитория готова к восприятию популистской риторики и всех атрибутов популистского воздействия.

¹ Баранов Н. А. Эволюция взглядов на популизм в современной политической науке. СПб., 2001. С. 34.

Поэтому популистские методы активно используют многие российские политики. Одним из наиболее ярких примеров такого популизма является собой В. Жириновский, сделавший ставку на близость с народом. В период своей самой эффективной избирательной кампании 1993 г. он пообещал российским гражданам, что уже через день после выборов они почувствуют улучшение своего положения. И хотя никто не собирался понимать эту фразу буквально, сама уверенность, с которой она была высказана, народу понравилась. Такие предвыборные лозунги В. Жириновского, как «Я подниму Россию с колен!», «Мы — за бедных, мы — за русских», нашли широкий отклик у российских избирателей. Для этого политика характерны острота и злободневность поднимаемых проблем. Его ораторское искусство помогает без посредников доводить свои мысли до тех, кто их разделяет. Зачастую он говорит вслух то, о чем другие политики предпочитают умалчивать. Этот публичный политик в наиболее яркой и острой форме выразил национал-патриотическую идею. Число единомышленников В. Жириновского тем больше, чем напряженнее обстановка в стране.

Неудачи экономического курса, нестабильная политическая обстановка породили всеобщее разочарование людей во многих политических деятелях демократического толка, в лице которых они не видят тех политиков, которые могут навести элементарный порядок в стране. На этом фоне выигрышно выглядят те политики, которые решительны, тверды, уверены в себе, могут коротко и доходчиво довести до избирателей свои программы. К разряду таких политиков относился А. Лебедь, который обладал мощным популистским потенциалом.

Вместе с тем, одновременно с нормализацией экономической, социально-политической обстановки, в стране сокращается социальная база для лидеров популистского толка с неприкрытыми авторитарными устремлениями.

Президентские выборы в России 1996 г. продемонстрировали неиссякаемый популизм Б. Ельцина, который, благодаря как личным политическим качествам, так и эффективной деятельности своей предвыборной команды, в течение нескольких недель повысил свой рейтинг буквально с нулевой отметки до уровня, необходимого для победы на выборах. Политический стиль Б. Ельцина во время всего президентства был сильно окрашен популизмом. Характерными особенностями ельцинского популизма являются создание культа вождя, его легкомысленные посулы народу, за которые он никогда не отвечал, фабрикация образа врага, конструирование биполярного мира, равнодушные

к нуждам народа и его обращения к тому же народу за поддержкой каждый раз, когда его власти угрожала опасность.

В условиях открытой политической борьбы успех претендента на выборную должность в значительной степени зависит от способности самого политического деятеля на основе знания требований и настроений избирателей предложить понятную для большинства населения политическую программу, доходчиво донести ее содержание до сознания различных социальных групп, заставить поверить людей в свои планы, выдвинуть лозунги, способные привести электорат в день выборов на избирательные участки.

Общеизвестен негативный опыт лидера движения «Демократический выбор России» Е. Гайдара, который свою предвыборную кампанию 1993 г. построил на апелляции к интеллекту электората, не разъясняя людям в доступной для них форме свои позиции и цели, и, являясь фаворитом предвыборной гонки, в результате проиграл партийные выборы в Государственную Думу Либерально-демократической партии В. Жириновского.

Популизм в современной России имеет также различные оттенки. Правого популизма придерживаются такие радикалы, как российские фашисты и националисты. Решение социальных проблем они видят в изгнании из своих регионов лиц отдельных национальностей, формировании руководства регионов и страны по национальному признаку. Умеренные правые популисты решение российских проблем сводят к приведению макроэкономических показателей к среднемировым, игнорируя специфику России и условия проведения реформ.

Для умеренных левых популистов характерны уравнилельные настроения, для радикальных — возврат к распределительному прошлому, восстановление разрушенного Союза ССР и советского строя.

В последние годы среди политиков стал моден популизм патриотического содержания, которому подвержены политические лидеры как правого, так и левого направлений политического спектра.

Глубокая социально-культурная дифференциация, имеющая место в современной России, является основной причиной распространенности обвинений в популизме представителей как законодательной, так и исполнительной власти. По объективным российским причинам в большей степени подвержены популизму именно представительные органы власти в силу конституционной ограничен-

ности их полномочий. Самым распространенным популистским приемом законодателей является принятие социальных законов, не обеспеченных финансами, а также принятие громких постановлений и обращений к избирателям, парламентам и т. д. по социальным, экономическим или политическим вопросам, не имеющих никакой юридической силы.

С другой стороны, исполнительные органы власти зачастую свои просчеты относят к отсутствию соответствующих законов и низкой эффективности работы представительных органов власти.

В условиях публичной политики необходимой предпосылкой эффективной деятельности политического лидера становится завоевание поддержки у населения. Не заручившись такой поддержкой, лидер в демократической политической среде не получит возможности проводить свою политику, какой бы прогрессивной и правильной она ни была. Так, имеющий высокий рейтинг среди населения Президент России В. Путин, не обладая явной харизмой, успешно овладевает техникой харизматического внушения. Его хождения в народ во время поездок по стране, общение с населением в прямом телевизионном эфире убеждают в том, что и ему не чужды популистские приемы, которыми он начинает пользоваться все чаще. Народная поддержка необходима политическому лидеру для проведения в жизнь решений, особенно непопулярных в чиновничьей среде.

При отсутствии у лидера подлинной харизмы он должен владеть техникой харизматического внушения, то есть, не высказывая никаких ясных и глубоких идей, создавать их видимость. Это возможно только в том случае, когда лидер полон уверенности в собственной принципиальности. Избиратели легко разоблачают неубедительного, неуверенного в себе политика. Рациональные циники лидерами не становятся. Они могут сделать служебную карьеру, но не политическую. Для успеха в политике необходимо добиться общественного признания. Без популизма здесь трудно обойтись.

Основные понятия

Институционализация лидерства, качества политического лидера, неформальное лидерство, номинальное лидерство, особенности российского политического лидерства, политический лидер, политическое лидерство, популизм, потребности политического лидерства, профессионализация лидерства, стили политического лидерства, типы политического лидерства, фактическое лидерство, формальное лидерство, функции лидеров.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем сущность интерпретации политического лидерства Ж. Блонделем?
2. Какие отличия политического лидерства на различных социальных уровнях?
3. В чем заключается различие между формальным и неформальным лидерством?
4. Назовите основные типологии политического лидерства.
5. Какие основные функции характерны для политических лидеров современной России?
6. В чем проявляется институционализация лидерства?
7. Поясните сущность профессионализации политического лидерства.
8. Насколько совместим статус политика и владельца средств производства для лидеров современной России?
9. Что способствовало возрастанию роли региональных политических лидеров в 1990-х гг.?
10. Каково соотношение между номинальным и формальным политическим лидерством?
11. Каковы возможные сценарии дальнейшего развития политического лидерства в России?
12. Что понимается под популизмом?
13. Приведите примеры популистских действий известных российских политиков.
14. Почему представительные органы власти чаще, чем исполнительные, используют популистские методы?

Литература

Баранов Н. А. Эволюция взглядов на популизм в современной политической науке. СПб., 2001.

Блондель Ж. Политическое лидерство. М., 1992.

Гозман Л. Я., Шестопал Е. Б. Политическая психология. Ростов н/Д, 1996.

Кретов Б. И. Лидерство: социально-политические проблемы: Учебное пособие. М., 1996.

Милованов Ю. Е. Лидерство в малых группах управлений и политике. Ростов н/Д, 1996.

Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.

Пригожий А. Патология политического лидерства в России // Общественные науки и современность. 1996. № 3.

Рыскова Т. М. Политический портрет лидера: вопросы типологии // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 1997. № 3.

Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005.

Глава 7

Политическая система Российской Федерации

7.1. Понятие политической системы

Политическая система общества — это совокупность различных политических институтов, социально-политических общностей, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, осуществляющих власть, взаимоотношения между социальными группами и индивидами. Таким образом, в понятие «политическая система» обычно включают следующие структурные элементы:

- ♦ политические институты: «горизонтальные» ветви законодательной, исполнительной и судебной власти; ее «вертикальные» составляющие: власть центра, региональная власть, местное самоуправление; аппарат всех ветвей и составляющих власти; политические партии, другие группы интересов, средства массовой информации;
- ♦ политические отношения между структурами власти, между государством и гражданским обществом, между партиями по поводу власти;
- ♦ политическую культуру, под которой понимаются политические ценности, нормы и образцы поведения, а также отношение граждан к политической системе и правящему режиму на основании этих ценностей и норм;
- ♦ политические и правовые нормы (конституция, законы о политической деятельности, регламенты парламентов и других властных структур).

Необходимо отметить, что нормы и ценности определяются интересами доминирующих в обществе социальных групп. Так, после крушения коммунистических режимов в странах Восточной Европы произошла коренная смена политической системы в этих государствах.

В качестве основных *функций политической системы* Г. Алмонд и Дж. Пауэлл выделили следующие:

- ♦ функция политической социализации, то есть процесса приобретения человеком политических знаний и ценностей, верований, ощущений, присущих обществу, в котором он живет;
- ♦ функция адаптации к внешней и внутренней среде;
- ♦ функция реагирования, с помощью которой политическая система отвечает на импульсы, сигналы, идущие извне или изнутри системы;
- ♦ экстракционная функция, с помощью которой черпаются ресурсы из внутренней или внешней среды;
- ♦ дистрибутивная функция, необходимая для согласования интересов различных групп внутри общества, содержание которой составляет распределение благ, услуг и статусов;
- ♦ регулирующая функция, реализуемая через введение норм и правил, на основе которых взаимодействуют люди и их группы, а также путем применения наказания в отношении нарушителей правил.

В современном мире существует два основных типа политических систем: *демократическая* и *тоталитарная*. Промежуточным типом является авторитарная политическая система, которая образуется на конституционной базе демократической системы. Основные типологические (системные) черты демократической и тоталитарной политических систем представлены в табл. 7.1.

Таблица 7.1. Основные типологические черты демократической и тоталитарной политических систем²

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
Политические институты	Власть конституционно разделена на законодательную, исполнительную и судебную Суд независим и действует в рамках закона Полиция и армия выполняют свои функции под контролем закона	Интегральная, безраздельная, конституционно неограниченная власть партии, «вождя» или диктатора Суд действует по принципу политической целесообразности

продолжение

¹ Политология: учеб. / А. Ю. Мельвилъ. М., 2004. С. 118–119

² Исаев Б. А. Политология: Краткий курс. СПб., 2005. С. 74–75.

Таблица 7.1 (продолжение)

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
	Розыск, следствие, осуждение и содержание в исправительных учреждениях осуществляются раздельно; создание политических партий осуществляется снизу по инициативе граждан. Принцип плюрализма позволяет создавать любые политические организации	Полиция, армия и политическая охранка стоят над обществом и обеспечивают защиту политической системы Розыск, следствие, суд и наказание политических противников системы осуществляет политическая полиция; принцип единомыслия диктует создание партий по инициативе власти. Существует только одна партия, поддерживающая тоталитарную систему. Оппозиционные партии запрещены
Политические отношения	Разделение власти и судебных функций, политический плюрализм определяют разнообразие и свободу политических отношений, конкурентную борьбу за власть в рамках закона	Единая правящая партия, сросшаяся с государством, контролирует все политические отношения, предписывает образ действия всех общественных организаций, вплоть до конкретных выступлений на собраниях. Она же определяет социальную структуру общества, подгоняя ее под свои идеологические установки
Политическая культура	Плюрализм политической жизни и демократические свободы определяют многообразие политических идей, теорий и программ. Политическое сознание раскрепощено и разнообразно. Обеспечено право меньшинства на свое мнение	Единомыслие и преследование инакомыслящих. Правящая элита стремится создать одномерное политическое сознание, которое в результате расщепляется на официальное (строгое политическое доктрине) и неофициальное

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
Политические и правовые нормы	Законодательно определены прерогативы каждой ветви власти Соблюдаются права и свободы граждан Большую роль играет общественное мнение и независимые средства массовой информации; закон о выборах предоставляет право реального выбора кандидата и (или) программы	Рамки деятельности власти не определены, а если формально определены, то не соблюдаются Права и свободы не обеспечены судом Единая идеология формирует единое мнение через государственные средства массовой информации; избиратель не выбирает, а обязан демонстрировать «нерушимое единство» власти и народа

Политическая система СССР была, безусловно, тоталитарной. В структурном отношении она представляла собой замкнутую и жесткую конструкцию (рис. 7.1). Ядром политической системы, как гласила конституция СССР, являлась единственная правящая партия. Все население от детей до пенсионеров было «охвачено» официальными организациями, служащими сателлитами, приводными ремнями от партии к массам. Все политические идеи, программы генерировала партия, которая и приводила в движение всю политическую организацию. Таково было положение в СССР до реформ М. Горбачева.



Рис. 7.1. Замкнутая политическая система

В процессе реформирования замкнутая политическая система СССР начала «размыкаться». В центр политической системы были поставлены «всевластные» Советы, но разделение властей только начато.

Политические партии «поставлены в один ряд», но КПСС от роли «организующей и направляющей силы общества» перешла к роли «первой среди равных партий» (рис. 7.2).

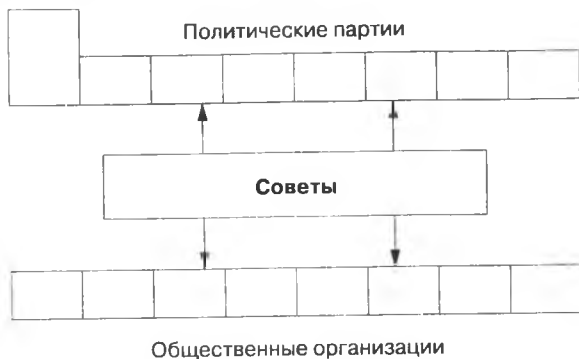


Рис. 7.2. Размыкающаяся политическая система

Политические партии не играют большой роли, выборы проводятся на основе индивидуальных программ. Политические связи носят преимущественно центробежный характер, так как партии и общественные организации не обладают пока достаточным влиянием. Это — размыкающаяся система или тоталитарная политическая система в процессе трансформации, который отражает смысл политической реформы М. Горбачева в 1988–1990 гг.

Дальнейшие реформы и, главное, принятие конституции в 1993 г. привели к полному «размыканию» политической системы России. Новые партии не только выровнялись в своем политическом значении с компартией, но и обошли ее. Общественные организации и граждане получили все возможности участия в политическом процессе. Политические отношения между государством и гражданским обществом (партиями и общественными организациями) стали двусторонними. Проведено разделение властей и определены функции каждой ее ветви. Вместо Советов — профессиональный парламент и местное самоуправление. Общественное мнение оказывает значительное влияние на решения властей. Политические связи носят взаимный характер (рис. 7.3).

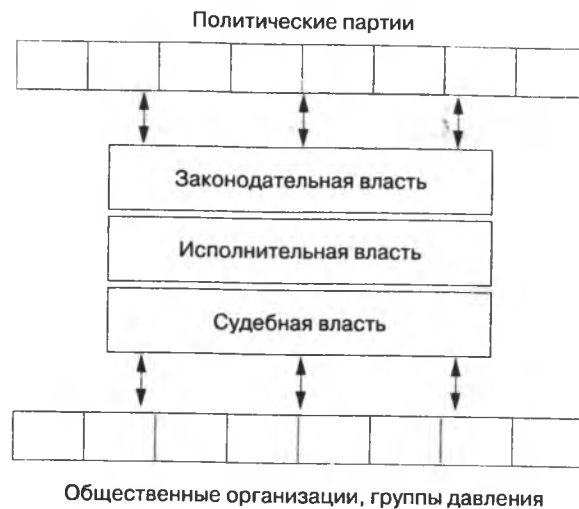


Рис. 7.3. Разомкнутая политическая система

Правовой основой политической системы демократического государства, как следует из показанной выше ее структуры, является Конституция, которая определяет политическое устройство, характер взаимоотношений общества и органов государственной власти, права и свободы человека, порядок и принципы образования органов власти. Современная политическая система России определена Конституцией, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.

7.2. Общая характеристика политической системы СССР и РСФСР

Чтобы адекватно воспринимать изменения, происходящие в политической системе российского общества, необходимо знать, что послужило основой для построения современной политической системы.

В октябре 1917 г. Временное правительство в результате вооруженного восстания было низложено, и в очередной раз в России встал вопрос о создании новой системы высших органов государственной власти. Решение этого вопроса взял на себя II Всероссийский съезд Советов, собравшийся в Петрограде 25–26 октября 1917 г. Первым актом, принятым съездом, был Декрет «Об учреждении Совета народных комиссаров» как высшего органа исполнительной власти до созыва Учредительного собрания.

В ходе выборов в Учредительное собрание — первых свободных, равных и прямых выборов — большинство голосов получила Партия социалистов-революционеров (около 59 %). За большевиков проголосовало менее 25 % избирателей. Даже в союзе с представителями единственной поддерживающей их партии — левых эсеров, они не могли образовать правящего большинства (из присутствовавших на заседании они вместе составляли 38,5 %)¹. Предложение, внесенное на утверждение Учредительного собрания большевиками, объявить Россию республикой Советов, вся власть в которой в центре и на местах принадлежит Советам, не получило поддержки. После продолжительных дебатов было принято предложение эсеров провозгласить государство Российской демократической федеративной республикой.

Решение, принятое *Учредительным собранием*, не устраивало большевиков, и Декретом ВЦИК от 7 (20) января 1918 г. оно было распущено.

В связи с тем, что надежды большевиков на легитимацию политического режима с помощью Учредительного собрания не оправдались, встал вопрос о придании ему законности иным способом, что было сделано путем принятия 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов первой советской Конституции.

Высшей властью в РСФСР объявлялся *Всероссийский съезд Советов*. Он формировался путем многоступенчатых выборов из числа делегатов местных съездов Советов. Норма представительства не была равной: представители городских Советов избирались по норме один депутат на 25 тыс. избирателей, представители губернских Советов — по норме один депутат на 125 тыс. избирателей, представители «эксплуататорских» классов лишались политических прав, в том числе права голоса. Таким образом, большевики отказались от идеи прямых, равных, свободных выборов при тайном голосовании, за что они активно выступали, находясь в оппозиции, а политическая система, созданная ими, приобрела классовый характер «диктатуры пролетариата».

Всероссийский съезд Советов был органом, действовавшим на непостоянной основе, и поэтому в период между его заседаниями высшей властью в стране объявлялся *Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК)*.

Объем компетенции съезда Советов выходил далеко за рамки законодательного органа, включая полномочия исполнительного органа государственной власти. Более того, ряд вопросов не мог быть решен

¹ Большой энциклопедический словарь. М., 1998. С. 1259–1260.

коллегиальным органом такого масштаба. Подавляющее большинство вопросов компетенции съезда одновременно входили в компетенцию ВЦИК. К исключительной компетенции съезда Советов Конституция относилась лишь два вопроса: установление, дополнение и изменение основных начал Конституции и ратификация мирных договоров.

Итак, Всероссийский съезд Советов, являясь высшим законодательным органом власти, выполнял свои функции номинально. Реально же вся полнота законодательной власти и значительная часть власти исполнительной принадлежала ВЦИКу. Этот вывод подтверждает практика законодательной деятельности того периода.

После образования в декабре 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик встал вопрос о создании новой структуры органов государственной власти.

В составе СССР правовой статус России изменился, возникла необходимость его конституционного закрепления. Новая Конституция РСФСР, принятая в 1925 г., воспроизводила конструкцию законодательных органов и порядок их формирования, закрепленные прежним основным законом. Однако произошли некоторые изменения в объеме компетенции законодательных органов. К исключительным полномочиям съезда, помимо ратификации мирных договоров, установления и изменения конституционных начал, теперь относилось право окончательного утверждения частичных изменений Конституции РСФСР, принятых сессиями ВЦИК, а также окончательного утверждения конституций автономных республик.

Изменения в социально-экономическом развитии СССР и субъективная позиция его политического руководства обусловили принятие в 1936 г. новой Конституции СССР. По аналогии новые конституции принимали и входящие в него союзные республики. В Российской Советской Федеративной Социалистической Республике Конституция была принята 21 января 1937 г. Чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов.

Новая Конституция внесла значительные изменения в структуру и порядок формирования законодательных органов РСФСР. К числу ее достоинств следует отнести: замену двухступенчатой системы единственным высшим законодательным органом — *Верховным Советом*; закрепление на конституционном уровне института депутатской неприкосновенности; закрепление института всеобщих, равных, прямых выборов Верховного и других Советов при тайном голосовании. К числу недостатков: отсутствие поста всенародно избираемого президента (что позволяло правящей партии контролировать

государственные органы), отсутствие правосубъективности граждан, которые не могли подавать иски в суд на государственные или партийные органы, нарушающие их права и свободы. Главным недостатком конституции было ее не прямое действие, что давало возможность принятия законов и подзаконных актов, противоречащих конституции, а на практике вело к ужесточению правовых норм, преследованию политических противников большевиков, массовым репрессиям.

Роль ВЦИК в новой структуре государственной власти выполнял *Президиум Верховного Совета*. Он издавал указы, содержащие важнейшие нормативные предписания, а также за ним закреплялось право толкования законов РСФСР. При подобной практике фактическим законодательным органом государственной власти в стране оказывался не Верховный Совет, а избираемый из его состава Президиум. В дополнение к этому необходимо отметить и практику выборов депутатов Верховного Совета, исключавшую возможность выдвижения нескольких кандидатов на один мандат.

В Конституции СССР 1977 г. в ст. 6 была закреплена роль КПСС как ядра советской политической системы, руководящей и направляющей силы советского общества. Это положение было продублировано в конституциях союзных республик. В Конституции РСФСР 1978 г. также появилась норма, устанавливающая, что проекты законов, внесенные на рассмотрение Верховного Совета РСФСР, обсуждаются на его заседаниях; появился перечень субъектов законодательной инициативы, а также положение о том, что законы РСФСР принимаются не только Верховным Советом, но и народным голосованием (референдумом).

В России с октября 1917 по 1989 г. сложилась не имеющая аналогов в развитых странах система органов государственной власти. Съезды Советов (позже — Верховные Советы) РСФСР являлись законодательными органами формально, осуществляли лишь отдельные законодательные функции. На практике эту роль выполняла партийно-государственная бюрократия в лице ЦК КПСС и Совета Министров (до марта 1946 г. — Совет Народных Комиссаров). Суды были полностью подконтрольны партийным органам и исполнительной власти.

Значительные изменения в политической жизни СССР и РСФСР начались с 1989–1990 гг. В марте 1990 г. Съезд Советов отменил ст. 6 Конституции СССР, что нашло свое отражение в организации государственной власти и реализации принципа разделения властей в деятельности федеральных органов. Однако процесс внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 1978 г. осуществлялся

непоследовательно, без какого-либо заранее разработанного плана государственно-правовой реформы.

В 1989 г. состоялись выборы народных депутатов СССР и в 1990 г. — народных депутатов РСФСР на альтернативной основе. Принцип «полновластия Советов», несовместимый с принципом разделения властей, оказывал доминирующее влияние на структуру, сущность и характер деятельности законодательных органов СССР и РСФСР. Поэтому одномоментно преодолеть этот подход и за сравнительно короткий срок создать теорию и практику российского парламентаризма было невозможно. В силу отмеченных причин Конституция Российской Федерации в более поздней редакции (1992 г.) носит переходный характер и соединяет в структуре и организации деятельности государственной власти как элементы прежней концепции «полновластия Советов», так и элементы парламентаризма.

Система органов государственной власти, по данной Конституции, основана на принципе разделения властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Однако в нарушение этого основополагающего принципа высшим органом государственной власти объявлялся *Съезд народных депутатов Российской Федерации*. Тем самым съезд был поставлен над системой государственных органов, основанной на принципе разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий. Более того, съезд наделялся правом принимать к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, тем самым принцип разделения властей нарушался не только по горизонтали, но и по вертикали (между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением).

Для осуществления значительного объема законодательных полномочий помимо съезда предусматривался еще один орган: Верховный Совет, который именовался как орган Съезда народных депутатов, постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти. Формула статьи, закрепляющей правовой статус Верховного Совета, предполагала, что он не должен быть чисто законодательным органом государственной власти, поскольку соединял в себе полномочия двух, а то и трех ветвей власти.

В соответствии с Конституцией Верховный Совет формировался не избирателями, а Съездом народных депутатов из его состава. Хотя элементы репрезентативности в подборе членов Верховного Совета все же присутствовали и даже использовался нетрадиционный для нашей страны принцип их ротации, в данном случае можно говорить о попытке партийно-государственной бюрократии воспроизвести

традиционную для нашей страны двуединую систему законодательных органов: съезд Советов — ВЦИК; Верховный Совет — Президиум; Съезд народных депутатов — Верховный Совет.

Верховный Совет имел двухпалатную структуру, причем палаты различались по специфике деятельности, были равноправны и обладали равными полномочиями в законодательном процессе, рассматривали одни и те же законопроекты. Заседания палат проходили преимущественно раздельно.

Принятием закона съездом или Верховным Советом законодательный процесс не завершался. За этим следовала процедура подписания закона президентом. Хотя формальных различий в юридической силе законы, принятые съездом или Верховным Советом, не имели, процедура их подписания была различной. В частности, законы, принятые Съездом, подлежали лишь обнародованию президентом. Его подпись под ними носила формальный характер, поскольку он не обладал по отношению к ним правом вето. На законы, принятые Верховным Советом, президент в установленный 14-дневный срок мог наложить отлагательное вето, которое преодолевалось обычным большинством голосов депутатов каждой из палат. На практике депутаты в большинстве случаев соглашались с замечаниями президента и вносили в текст законов необходимые изменения.

По Конституции Российской Федерации в редакции 1992 г. Съезд народных депутатов провозглашен *высшим органом государственной власти*, обладающим не только законодательными, но и рядом учредительных функций по отношению к органам исполнительной и судебной власти. Если исходить из того, что съезд — это парламент, то таким образом Россия стала парламентской республикой.

По итогам референдума 1990 г. в стране был учрежден пост Президента с достаточно широкими полномочиями. В соответствии с Конституцией он избирался гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права. Первые выборы состоялись 12 июня 1991 г. Президентом Российской Федерации стал Б. Ельцин.

Таким образом, характер формы правления и организации государственной власти можно определить как президентско-парламентскую республику советского типа.

Смешанные формы правления, как показывает практика, не бывают устойчивыми, и кризис этой формы правления в России исторически был вполне закономерен, о чем свидетельствуют события октября 1993 г., которые были инициированы президентским указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

В результате была прервана деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации и в корне изменена система органов власти страны.

7.3. Нерешенные проблемы советской политической системы

Идея о том, что социалистическая демократия — это управление всего народа, была реализована в нашей стране через механизм Советов. Но те формы и институты, через которые народ оказался поголовно вовлеченным в процесс управления, привели не к отмиранию государства (по марксистскому учению), а к его усилению и отчуждению от народа.

Советская форма организации власти столкнулась с серьезными трудностями при выполнении возложенных на нее задач по выработке законов и контролю за деятельностью исполнительных органов. Первоначальная, рожденная творчеством масс идея представительства рабочих, крестьян и солдат в Советах имела очень большое значение, давая возможность представителям народа из «низов» высказывать свои суждения по тем или иным жизненно важным вопросам. Представители всех слоев общества олицетворяли общую волю народа, через выражение которой новая власть узаконивала свои первые, кардинальные для нового строя решения. На начальном этапе становления политической системы Советы выглядели в определенном смысле как органы прямой демократии, где представители всех классов через наказы избирателей выявляли волю народа. Однако как в теории, так и на практике партийно-государственное руководство не отказалось от представительной формы организации высших органов власти. Представительство это было необходимо для обеспечения «технического» формирования общей воли, а вовсе не для установления представительной демократии, при которой представители различных интересов гражданского общества избираются в органы власти и профессионально занимаются своим делом. На практике из-за того, что принцип прямой демократии был реализован в сочетании с принципом формально-представительной демократии, законодательная власть так и осталась в зачаточном и аморфном состоянии.

В итоге не получилось ни прямой демократии, то есть действительной возможности непосредственно участвовать в формировании общей воли и ее реализации при принятии законодательных решений, ни нормальной системы представительной демократии, так как представитель оказался, в сущности, лишенным самостоятельности.

В сложившейся политической системе он стал выступать всего лишь в роли посредника, который через указы на том или ином уровне власти передает волю своих избирателей. Поэтому в политической системе для подобного представителя-делегата не нашлось самостоятельного места, а законодательная власть не превратилась в сферу профессиональной деятельности. В наших условиях законодательные органы превратились в своеобразные «референдумы депутатов», а реальная власть оказалась в руках исполнительных органов, никем не выбираемых и никому не подотчетных. В таких условиях выразителем интересов и воли всех выступало государство.

Обращает на себя внимание и следующая особенность становления политической системы советского общества. В 1920-е гг., когда партия держала курс на оживление Советов, расширение демократии, партийное руководство осуществлялось через членов партии, работавших в тех или иных учреждениях, через коммунистические фракции Советов, общественных организаций. Партийные органы постепенно усвоили стиль прямого и непосредственного командования Советами, профсоюзами, комсомолом, органами государственного управления. Политически главное здесь состояло в господстве Коммунистической партии, что нашло свое закрепление в Конституции СССР. Конституция определяла Коммунистическую партию как руководящую и направляющую силу общества, как ядро его политической системы. Практика командования и фактической подмены государственных органов дополнялись практикой сращивания партийного и государственного аппарата с аппаратом профсоюзов и общественных организаций. Сращивание общественных организаций с партийно-государственным управленческим аппаратом вело к их бюрократизации, снижало творческий потенциал и самостоятельное начало. Все это привело к тому, что советская политическая система потеряла гибкость, способность адекватно реагировать на развивающиеся общественные процессы.

Поэтому во второй половине 1950-х — начале 1960-х гг. руководством страны была предпринята попытка демократизации институциональных элементов политической системы, в частности повышения роли Советов, ликвидации чрезмерной централизации управления, активизации общественных организаций. Однако эти меры не носили комплексного характера, не вовлекали в должной мере массы в дело политической реформы.

После октябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС, освободившего от должности Н. Хрущева, когда к руководству партией и страной пришли новые силы во главе с Л. Брежневым, процесс бюрократиза-

ции политических структур вновь усилился, хотя внешне этот процесс прикрывался парадными фразами о развитии демократии. На деле же росло отчуждение людей от политики, от власти, усиливалось противоречие между застывшей, бюрократической политической системой и социально-политическим развитием общества. Установился жестко авторитарный режим с некоторыми элементами тоталитаризма.

Во второй половине 1980-х гг. обстановка начала принципиально меняться. Начало перемен во всех сферах общественной жизни положил апрельский (1985 г.) Пленум ЦК КПСС.

Вначале процесс, именуемый *перестройкой*, задумывался как всеобщее упорядочение, совершенствование, ускорение, обновление на базе минимального сдвига политического курса вправо и такого же умеренного сдвига от авторитарно-тоталитарного к авторитарно-либеральному режиму. Однако и эта весьма умеренная программа, казавшаяся очень смелой и потому названной революционной, на деле не осуществилась. Номенклатура делегировала власть и право персональных перестановок лидеру-реформатору, обязав его провести модернизацию политической системы, не меняя ее основополагающих структур и сохраняя основные прерогативы аппарата. Так продолжалось три года перестройки. Но с весны 1988 г. этот процесс вырвался из-под контроля, началось во многом его стихийное развитие. Выражением кризиса официальных структур власти стал бурный процесс формирования самостоятельных общественных организаций. Там, где они получили массовую поддержку (например, народные фронты в прибалтийских и других республиках), эти организации стали полноценными участниками политических процессов.

Результаты выборов народных депутатов СССР в 1989 г., когда впервые были выставлены альтернативные кандидатуры, показали, что правящая партия находится в кризисе и что грядут существенные политические перемены. Отмена 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС означала отстранение ее от монопольного управления государственными и общественными делами. Попытка вернуть утраченные позиции и восстановить прежнюю политическую систему, осуществленная путчистами в августе 1991 г., привела к прекращению деятельности КПСС. Восстановленная впоследствии Коммунистическая партия Российской Федерации стала лишь одной из действующих политических партий многопартийной системы.

После распада Советского Союза в декабре 1991 г. начинается новый период истории российского государства и реформы его политической системы.

7.4. История разработки современной российской Конституции

Чтобы лучше понять механизмы и связи реформируемой политической системы, рассмотрим подробнее историю разработки российской конституции 1993 г.

Работа над новой Конституцией России началась после выборов Съезда народных депутатов РСФСР весной 1990 г.: 9 июня 1990 г. была создана *Конституционная комиссия* под руководством председателя Верховного Совета РСФСР Б. Ельцина. Секретарем комиссии был избран О. Румянцев. Уже в августе 1990 г. был представлен первый проект Конституции, который после доработок был опубликован 12 ноября 1990 г. Поскольку данный проект предусматривал сильный парламент, что не отвечало интересам Б. Ельцина, поэтому он так и не был поставлен в повестку дня Съезда народных депутатов. Б. Ельцин, по примеру М. Горбачева, инициировал введение поста Президента за счет должности председателя парламента. На основе этой поправки к Конституции были проведены выборы Президента России.

Второй проект Конституции был опубликован в октябре 1991 г., но он также не выносился на рассмотрение Съезда народных депутатов.

Третий проект Конституционной комиссии предполагалось включить в повестку дня работы Съезда народных депутатов в апреле 1992 г. Он был подготовлен С. Шахраем — председателем комиссии Верховного Совета РСФСР по законодательству и О. Румянцевым — секретарем Конституционной комиссии, и предполагал введение президентской республики. Остальные проекты были отклонены. Однако Съезд народных депутатов принял решение отложить принятие новой Конституции до следующего созыва Съезда осенью 1992 г. и лишь одобрил общую концепцию проекта Конституции.

В дальнейшем обострилась борьба за власть между Президентом Б. Ельциным и Съездом народных депутатов, председателем которого являлся Р. Хасбулатов. Камнем преткновения в этой борьбе являлся вопрос о высшем органе власти: Президент или Съезд народных депутатов. Стороны согласились на проведение 11 апреля 1993 г. референдума по основным положениям проекта Конституции. Однако в дальнейшем Съезд отказался от проведения референдума и принял решение о конституционной реформе на основе предусмотренной действующей Конституцией процедуры (новая Конституция в соответствии со ст. 185 принималась двумя третями голосов от общего числа депутатов съезда). В течение трех месяцев Президент, Верховный

Совет и Конституционная комиссия должны были согласовать основные положения новой Конституции.

Чтобы ускорить принятие новой Конституции, Б. Ельцин своим указом¹ созвал 5 июня 1993 г. Конституционное совещание, не предусмотренное действующей российской Конституцией. На совещание были приглашены 762 представителя федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, политических партий и общественных движений, предпринимателей, составившие пять рабочих групп. Совещание активизировало и ускорило разработку проекта комиссии Б. Ельцина. Поправки, вносимые в данный проект, рассматривались на заседаниях рабочих групп и принимались большинством голосов. 10 ноября 1993 г. был опубликован новый проект российской Конституции, а 12 декабря проведен референдум, в котором приняло участие 54,8 % граждан. За новую Конституцию проголосовало 58,4 % избирателей, принявших участие в референдуме. Как отмечает специалист по государственному строительству и политическим системам немецкий профессор Э. Шнайдер, «упреки в манипуляциях при подсчете числа участников в референдуме со стороны ведущих российских специалистов в области электорального поведения, опиравшихся на результаты собственных дополнительных исследований, никогда не опровергались, поскольку в конце концов ни одна политическая сторона в этом не была заинтересована»².

7.5. Отличительные особенности современной российской политической системы

В соответствии со ст. 1 Конституции Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Определение Российской Федерации в качестве *демократического государства* раскрывается, прежде всего, в положении о том, что единственным источником власти в России является народ. Кроме того, в положении о том, что эту власть сам народ и осуществляет как

¹ Указ Президента РФ от 20.05.1993 г. «О созыве конституционного совещания и совершенствовании подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 21. п. 1903.

² Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 36.

непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Демократичность российского государства проявляется и в том, что его граждане равноправны и обладают широкими правами и свободами, в том числе правом участвовать в управлении делами государства. В российском государстве установлена выборность органов законодательной власти и представительных органов местного самоуправления, ряда руководящих должностных лиц — *Президента Российской Федерации*, глав региональной и местной администрации и т. д.

Характеристика российского государства в качестве *федеративного* указывает на форму его устройства. Федерация — это государство, состоящее, в свою очередь, из государств и (или) образований, близких по статусу к государству. В составе Российской Федерации находятся республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа.

В Российской Федерации наряду с федеральными органами государственной власти, осуществляющими свои полномочия на всей ее территории, имеются органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации. Они осуществляют всю полноту государственной власти на своей территории в пределах своих полномочий. *Субъекты Российской Федерации* имеют свое законодательство; их статус закреплён не только в федеральном законодательстве, но и в конституциях республик, уставах краёв, областей, округов, городов федерального значения.

Наличие единой федеральной государственной власти отличает федерацию от конфедерации, которая не является государством. Федеративное устройство России находит свое отражение в структуре ее представительного и законодательного органа — *Федерального собрания*, состоящего из двух палат: *Совета Федерации и Государственной Думы*.

Для России с ее огромной территорией и множеством регионов, значительно отличающихся друг от друга по своим природным и экономическим условиям, с большим разнообразием исторических и национально-культурных особенностей проживающих в ней народов, именно последовательный федерализм является оптимальной политико-юридической формой сочетания интересов Федерации в целом и составляющих ее субъектов.

Характеристика Российской Федерации в качестве *правового государства* означает, что в организации и деятельности государства преобладают принципы права, а не мотивы политической целесообразности. Правовое государство исходит из признания неотчуждаемых

(прирожденных) прав и свобод человека и обязанности государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Власть осуществляют только те, кто на это уполномочен Конституцией и законами, причем в рамках предусмотренных ими предметов ведения и полномочий. Гарантирована судебная защита прав и свобод человека и гражданина.

Понятие *«республиканская форма правления»* характеризует государство, в котором все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями. Республиканская форма правления предполагает также, что соответствующие лица избираются в коллегиальные органы на определенный срок и что решения в этих органах принимаются большинством. Республика отличается от монархии, где главой государства является, как правило, лицо, получающее прерогативы государственной власти по наследству (король, царь, император), и где выборного представительного органа государственной власти может и не быть. Глава государства в Российской Федерации — Президент, избираемый гражданами сроком на четыре года. Представительный и законодательный орган — Федеральное собрание (парламент), одна из палат которого, Совет Федерации, состоит из двух представителей от каждого субъекта Российской Федерации, а другая — Государственная Дума — избирается населением сроком на четыре года.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Такое разделение единой государственной власти выражается, прежде всего, в осуществлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создание гарантий от произвола. В условиях разделения властей одна ветвь государственной власти ограничивается другой, различные ее ветви взаимно уравновешивают друг друга, действуя как система сдержек и противовесов, предотвращая монополизацию власти каким-либо одним институтом государства.

Согласно Конституции, на общенациональном уровне законодательную власть осуществляет *Федеральное собрание*, исполнительную — *Правительство*, а судебную — *федеральные суды (Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд* и иные федеральные

суды). Президент Российской Федерации, как сказано в части второй ст. 80, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Принцип разделения властей, закрепленный в общей форме ст. 10, реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Федерального собрания, Правительства и судов Российской Федерации. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие.

В Российской Федерации признается идеологическое и политическое многообразие, предполагающее *многопартийность*. Общественные объединения равны перед законом, что предполагает пресечение попыток установления монополии какой бы то ни было партии.

Многопартийность стала неотъемлемой частью общественной жизни. Конституционное закрепление этого положения означает необратимость процесса становления гражданского общества, в котором партии играют роль посредника между гражданским обществом и государством.

Следует отметить, что политическая система России находится в стадии становления, так как не все конституционные нормы являются реализованными в политической практике.

7.6. Конституционные погрешности

В качестве основных принципов демократической организации общества, требующих закрепления в Конституции, необходимо выделить следующие:

- ◆ создание политических институтов, способных исключить тиранию, что предполагает возможность законной смены правителя;
- ◆ создание условий, при которых защита прав граждан станет определяющей в карьере политиков;
- ◆ соблюдение прав меньшинств;
- ◆ установление пределов полномочий государственных институтов;
- ◆ разделение властей по горизонтали (на законодательную, исполнительную и судебную) и вертикали (федеральную, региональную и местную);
- ◆ создание условий, предотвращающих посягательство на всевластие, для чего необходимо, чтобы институциональные интересы каждой ветви или этажа власти не совпадали.

Для создания такого политического механизма, считает В. Никонов¹, необходимо соблюдение двух принципов. Первый принцип гласит: политический процесс должен действовать и развиваться в соответствии с правилами и процедурами, которые неподконтрольны одному человеку, даже самому могущественному. Этому критерию наша Конституция, по мнению российского политолога, скорее не отвечает, так как была написана людьми, находившимися в эпицентре политической борьбы, поэтому Конституция закрепила их успех в этой борьбе. Не случайно действующую Конституцию часто называют «ельцинской».

Второй принцип заключается в том, что существующие конфликты, которые порождает эпоха, не должны диктовать процесс создания политической системы. Конституция создавалась под влиянием вполне конкретной политической ситуации, когда стояла задача принизить значение законодательной власти после ожесточенного столкновения Президента России со Съездом народных депутатов. Таким образом, конфликт начала 1990-х гг. наложил неизгладимый отпечаток на Конституцию, что отражается на российском политическом процессе.

Многие исследователи отмечают явное несоответствие между процедурами внесения поправки в Конституцию и ее отменой. Так, чтобы отменить Основной закон, необходимо созвать Конституционное собрание. Для его созыва необходимо набрать три пятых голосов (60 %) от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 135, п. 2). Для того чтобы внести поправку в Конституцию, необходимо голосование за нее трех четвертей (75 %) членов Совета Федерации и двух третей (66,6 %) от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 108, п. 2). Поправки к гл. 3–8 Конституции вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации (ст. 136). Поэтому полного изменения конституционного строя добиться легче, чем внести поправки в Основной закон государства.

Тем не менее российская Конституция действует, а все политические субъекты и государственные институты следуют закрепленным ею правилам, что позитивно отражается на политической стабильности.

Основные понятия

Верховный Совет, Верховный суд Российской Федерации, Всероссийский съезд Советов, Всероссийский Центральный Исполнительный

¹ Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 9–13.

Комитет (ВЦИК), Высший арбитражный суд Российской Федерации, высший орган государственной власти, государственная власть в Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации, демократическое государство, компоненты политической системы, Конституционная комиссия, Конституционный суд Российской Федерации, конституция, многопартийность, перестройка, подсистема, политическая система, Правительство Российской Федерации, правовая основа политической системы, правовое государство, Президент Российской Федерации, Президиум Верховного Совета, республиканская форма правления, советская система организации власти, Совет Федерации, субъекты Российской Федерации, Съезд народных депутатов Российской Федерации, Учредительное собрание, Федеральное собрание Российской Федерации, федеральные суды, функции политической системы.

Вопросы для самоконтроля

1. Какую роль играют нормы и ценности в политической системе общества?
2. Чем является конституция для демократического государства?
3. Охарактеризуйте политическую систему СССР и РСФСР до 1936 г.
4. Какие основные отличия были внесены в советскую политическую систему конституциями 1936–1937 гг.?
5. Какова была роль КПСС в советской политической системе?
6. Почему необходима была перестройка в СССР?
7. Назовите высший орган государственной власти в России в соответствии с редакцией Конституции РСФСР 1992 г.
8. Когда началась работа над новой Конституцией современной России?
9. Почему первый проект Конституционной комиссии не обсуждался на Съезде народных депутатов РСФСР?
10. Кто является источником власти в соответствии с Конституцией 1993 г.?
11. В чем проявляется демократичность российского государства?
12. Назовите виды субъектов Российской Федерации.
13. Что означает характеристика Российской Федерации в качестве правового государства?
14. Что означает «республиканская форма правления»?

15. Как осуществляется государственная власть в Российской Федерации?
16. Назовите государственные институты, осуществляющие законодательную, исполнительную и судебную власть в России.
17. Что является основой многопартийности?
18. Перечислите основные принципы демократической организации общества.
19. Какие принципы выдвигает В. Никонов для создания демократического политического механизма?
20. Какие процедуры предусмотрены Конституцией для внесения поправок или ее отмены?

Литература

- Исаев Б. А. Политология: Краткий курс. СПб., 2005.
 Конституция Российской Федерации. М., 2003.
 Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.
 Конституция СССР. М., 1977.
 Кретов Б. И. Современная российская политическая система: Учебное пособие. М., 1998.
 Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.
 Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003.
 Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль. М., 2004.
 Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002.

Глава 8

Формы правления и территориального устройства в России

8.1. Разновидности форм правления

Пары политических категорий: «политическая система» — «политический режим» и «государство» — «форма правления» являются, пожалуй, конгруэнтными. Если для политической системы политический режим означает способ ее функционирования, то и для государства форма правления означает принцип его устройства и порядок взаимодействия власти и общества. Из истории политических учений известно, что политическая теория Древней Греции исследовала, а политическая практика апробировала такие формы правления, как монархия, тирания, аристократия, олигархия, демократия, охлократия. Древнеримское общество создало республиканскую форму правления.

Итак, под *формой правления* понимается организация верховной государственной власти, система взаимоотношений ее органов друг с другом и населением. В современной политологии формы правления по способу организации власти и ее формальному источнику делятся на монархии и республики. В *монархии* источником власти является одно лицо, и власть передается по наследству. Монархии подразделяются на абсолютные и конституционные. В *республике* высшие органы власти формируются на выборной основе.

До 1917 года формой правления в России была *абсолютная монархия*. Эта форма правления характеризуется всевластием главы государства и не ограничена конституционными учреждениями. Правительство, а точнее кабинет министров Его Величества, назначается монархом и ответственно перед ним.

Большинство современных монархий — *конституционные монархии*. В них полномочия монарха строго ограничены законодательными системами.

Наиболее распространенная в современном мире форма правления — республика. Источником власти в ней является народ, высшие

государственные органы функционируют на выборной основе, важные государственные решения принимаются коллегиально.

В зависимости от того, кто формирует правительство, кому оно подотчетно и подконтрольно, республики подразделяются на три разновидности: парламентская, президентская и смешанная (полупрезидентская). Смешанная форма правления, в свою очередь, подразделяется на парламентско-президентскую, образующуюся при превалировании парламентской власти над президентской, и президентско-парламентскую, в которой президентские prerogatives переешивают парламентские.

В соответствии с Конституцией 1993 г. в России провозглашена республиканская форма правления¹. Однако в связи с тем, что среди политологов нет единой точки зрения относительно разновидности формы правления в современной России, уместно подробнее остановиться на характеристике республик.

Американский политолог Х. Линц² выделил основные черты президентской и парламентской республиканских систем. Для *президентской* системы характерно:

1. Президент и парламент избираются прямым голосованием на определенный срок независимо друг от друга (дуалистическая легитимность), каждый имеет свой собственный срок полномочий.
2. Президент обладает значительными полномочиями, на основе которых он действует, не нуждаясь в одобрении парламента.
3. Президент формирует кабинет министров и администрацию.
4. Отстранение президента от должности возможно только путем импичмента.

В президентской республике глава государства одновременно выступает и в качестве главы правительства. Чаще всего он избирается непосредственно народом, руководит внутренней и внешней политикой, является верховным главнокомандующим. Президент назначает членов кабинета министров, которые ответственны только перед ним. В президентской республике существует жесткое разделение властей и их значительная самостоятельность.

Недостаток президентской системы — дуалистическая легитимность президента и парламента. Кроме того, эта система не стимулирует

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 4.

² Linz, Juan. Presidential or Parliamentary Democracy? // Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (ed.). The Failure of Presidential Democracy. Baltimore/London. 1994. P. 6.

формирования сильных партий, так как Президент скорее заинтересован в сохранении клиентелистских отношений.

Парламентская система характеризуется следующими чертами:

1. Единственным демократически легитимным институтом является парламент: если же предусматривается прямое избрание Президента народом, то Президент не может конкурировать с главой правительства в сфере власти.
2. Правительство зависит от доверия со стороны парламента или, по крайней мере, от его лояльности.

Главная особенность парламентской республики — образование правительства победившими на выборах в парламент партиями. Руководитель правительства (премьер-министр или канцлер) официально не является главой государства, но реально является первым лицом в политической иерархии. Роль президента обычно ограничивается представительскими функциями.

Кроме того, как было отмечено, существует *смешанная или полупрезидентская* система, для которой характерно следующее.

1. Президент и парламент, как и в президентской системе, избираются прямым голосованием (дуалистическая легитимность).
2. Исполнительная власть включает в себя два института: избираемый на основе прямых всенародных выборов Президент, как в президентской системе, и зависимое от парламента правительство, как в парламентской системе.
3. Президент, как в любой президентской системе с исполнительной и законодательной властью, имеет ограниченное влияние на формирование правительства¹.

Полупрезидентская, или смешанная система, сочетает в себе признаки президентской и парламентской республик. Полупрезидентская республика не имеет таких устойчивых типичных черт, как парламентская и президентская, и в разных странах тяготеет к одной из этих форм. Ее главная характерная черта — двойная ответственность правительства: перед президентом и парламентом. Сравнительный анализ всех трех видов республиканской формы правления дает Н. А. Сахаров² (табл. 8.1).

¹ Rub, Friedbert W. Schach dem Parlament! — Über semipresidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften. // Leviathan. Nr. 2. S. 265.

² Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 30–32. Таблица дана в сокращении.

Таблица 8.1. Сравнительный анализ республиканских форм правления

Президентская республика	Полупрезидентская республика	Парламентская республика
Президент — глава государства и глава правительства	Президент — глава государства, разделяет высшую исполнительную власть с главой правительства	Президент — глава государства. Исполнительная власть принадлежит главе правительства
Правительство ответственно перед президентом и не ответственно перед парламентом	Правительство ответственно перед парламентом и частично перед президентом. Президент не ответственен за действия правительства	Правительство ответственно только перед парламентом. За действия правительства ответственен не президент, а глава правительства
Президент назначает членов правительства	Президент назначает главу правительства, как правило, из числа лидеров наиболее влиятельных партийных фракций в парламенте и по рекомендации главы правительства назначает других членов правительства	Президент назначает главу правительства, как правило, из числа лидеров наиболее влиятельных партийных фракций в парламенте и по рекомендации главы правительства назначает других членов правительства
Президент по собственному усмотрению увольняет членов правительства	Президент может уволить главу правительства при определенных условиях. По рекомендации главы правительства президент увольняет членов правительства	Президент не может по собственному усмотрению уволить главу правительства при определенных условиях. По рекомендации главы правительства президент увольняет членов правительства
Президент имеет право на законодательную инициативу или право вносить предложения по законодательству	Президент имеет право вносить предложения по законодательству	Президент имеет право на законодательную инициативу, согласованную с правительством

продолжение

Таблица 8.1 (продолжение)

Президентская республика	Полупрезидентская республика	Парламентская республика
Президент имеет право по собственному усмотрению издавать указы, имеющие силу закона	Президент имеет право издавать указы, получившие санкцию правительства	Президент имеет право отдавать распоряжения, согласованные с правительством
Президент по своему усмотрению определяет внешнеполитический курс своего правительства	Президент имеет широкие полномочия в сфере внешней политики, но учитывает внешнеполитические позиции правительства	Президент представляет государство в сфере внешней политики и согласовывает свои действия с внешнеполитическим курсом правительства
Президент является главой правящей партии и руководствуется ее курсом	Президент не является главой правящей партии и формально не связан с ней	Президент в своей деятельности не зависит от партий

8.2. Форма правления российского государства

Российская политическая система с учетом полномочий президента значительно отличается от западноевропейских парламентских форм правления. Немецкий политолог Э. Шнайдер считает, что Россия, скорее, соответствует модели президентской системы. Единственное обстоятельство, указывающее на парламентский характер российской формы правления, по его мнению, заключается в том, что Государственная Дума может добиться роспуска неугодного ей правительства. Правда, она лимитирована определенным сроком: если дважды в течение трех месяцев выразит недоверие правительству или откажет ему в доверии по его запросу. Эта процедура может иметь место лишь в течение первого года после выборов или в полгода до президентских выборов, ибо в эти сроки Президент не имеет права распускать Государственную Думу. Именно это обстоятельство позволяет некоторым исследователям (В. Стеффани) обозначить политическую систему России как «парламентскую форму правления с доминированием президента»¹.

¹ Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 52–53.

Немецкий ученый сравнивает форму правления в России с французской и американской моделями и делает вывод, что она не является копией французской, однако ориентируется больше на эту модель, чем на американскую. Правда, в отдельных пунктах она отклоняется от французской и приближается к американской. Это касается срока полномочий президента, возможности импичмента, президентского вето, права на законодательные инициативы, ежегодных посланий «О положении в стране»¹.

Французский специалист по государственному праву Желар определил в основе нетипичной российской конституции доли западных образцов следующим образом: «влияние французской конституции — на 50 %, американской — на 30, а российского имперского наследия — на 20 %»².

Российская форма правления отличается от французской в следующих пунктах (Р. Фуртак):

- ◆ запрет на совмещение должности в правительстве с депутатским мандатом;
- ◆ неограниченное право Президента издавать указы;
- ◆ отсутствие у члена правительства, ответственного перед парламентом, права на визирование официальных актов Президента;
- ◆ прямое подчинение Президенту ключевых ведомств;
- ◆ баланс сил: вето обеих палат парламента лишь в том случае вынуждает Президента подписать не одобренный им закон, если он сам не проявляет законодательной активности³.

Российский политолог В. Никонов считает, что «мы имеем дело со смешанной президентско-парламентской моделью, где имеются посты и влиятельного президента, и премьера, зависимого от парламента»⁴. Такую же точку зрения высказывает О. Зазнаев, который аргументирует свой выбор тем, что для этой модели характерны всенародные

¹ Schneider, Eberhard. Die russische Präsidentschaftswahl. Köln (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Nr. 50—1996). P. 7—16.

² Цит. по: Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 58.

³ Furtak, Robert K. Staatspräsident — Regierung — Parlament in Frankreich und in Russland: Verfassungsnorm und Verfassungspraxis // Zeitschrift für Politikwissenschaft. Nr. 4. S. 966.

⁴ Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 18.

выборы президента, формирующее правительство с полного или частичного согласия парламента и имеющего право распустить законодательный орган власти при выражении им недоверия к кабинету министров. В России Президент назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, а членов кабинета — по предложению Председателя Правительства. То есть отличительной чертой российской формы правления, по мнению исследователя, является двойная ответственность Правительства: перед Президентом и перед нижней палатой парламента, что не позволяет считать ее чисто президентской¹.

Другие исследователи (С. Грановский) считают, что в России *парламентско-президентская* форма правления, обосновывая свой выбор тем, что президент, избираемый народом, имеет полномочия, позволяющие ему действовать независимо от правительства, а наряду с президентом действует правительство, ответственное перед парламентом².

При анализе табл. 8.1 легко обнаружить, что республиканская форма правления в России занимает *промежуточное положение между президентской и полупрезидентской*. В то же время российская политическая традиция (правление царя, императора, генсека), преобладающие национальные черты (почитание власти, привычка иметь «царя в голове») представляют ее как однозначно президентскую.

Президент Российской Федерации провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти, притом, что исполнительная власть прямо возложена на правительство. Вместе с тем, Конституция предоставила Президенту Российской Федерации как главе государства, обладающему рядом функций, ставящих его над другими властями, в том числе исполнительной, обширные полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти, а также по формированию правительства, направлению его деятельности. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Президент назначает председателя (с согласия Государственной Думы) и членов правительства, принимает решения о его отставке и об освобождении от должности отдельных членов правительства, утверждает структуру федеральных

¹ Зазнаев О. И. Типология форм правления: работа над ошибками // Понимание. 2006. № 1. С. 100.

² Грановский С. А. Прикладная политология: Учебное пособие. М., 2004. С. 13–14.

органов исполнительной власти, вправе отменять постановления и распоряжения федерального правительства. Президент наделен Конституцией и федеральными законами определенными полномочиями, позволяющими утверждать о наличии у главы государства функций исполнительной власти. К их числу, в частности, относятся руководство рядом органов исполнительной власти, внешней политикой, право председательствовать на заседаниях правительства и др.

Кроме того, Президент, реализуя свои конституционные полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет исполнительную власть на практике, принимая многочисленные указы, обусловленные требованием проведения политической, экономической и социальной реформ, в том числе указы по вопросам, находящимся в компетенции правительства.

Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Российской Федерации о наличии в действиях президента признаков преступления и заключением Конституционного суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», принятый 17 декабря 1997 г., закрепил на основе Конституции новое положение Правительства в системе органов государственной власти России как высшего органа, осуществляющего исполнительную власть и возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации

Конституция изменила принцип взаимоотношений органов законодательной и исполнительной властей, а также характер ответственности Правительства перед парламентом. С Государственной Думой согласовывается назначение Председателя Правительства; эта палата вправе вынести вотум недоверия правительству, а Председатель Правительства может поставить перед ней вопрос о доверии.

Конституция, провозгласив принцип разделения властей, вывела правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив за Государственной Думой контроль в ключевой сфере — бюджетной политике. Правительство представляет Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении, информирует Думу о ходе исполнения федерального бюджета, предоставляет необходимую информацию в Счетную палату Российской Федерации при осуществлении ею контроля

за исполнением федерального бюджета. В соответствии с Конституцией и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство дает письменные заключения на законопроекты, требующие финансирования из федерального бюджета, о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие проекты.

Правительство как высший государственный орган, осуществляющий исполнительную власть, должно исполнять и проводить в жизнь федеральные законы. При этом в законах зачастую не только определяется компетенция правительства в соответствующей сфере, но и содержатся поручения по реализации законов. Деятельность федерального Правительства оценивается и при рассмотрении палатами Федерального собрания практики выполнения конкретных законов.

Как субъект законодательной инициативы, Правительство обеспечивает подготовку и внесение в Государственную Думу значительной части законопроектов. Правительство может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых федеральных законах и законопроектах. Взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания обеспечивается полномочными представителями Правительства в соответствующих палатах, назначаемыми на должность Правительством, и статс-секретарями — заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Председатель Правительства или его заместитель дают в устной или письменной форме ответы на парламентские запросы, запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Правительство взаимодействует с органами судебной власти, обеспечивает в пределах своих полномочий возможность независимого осуществления правосудия, исполнение судебных решений, участвует в проведении судебной реформы.

В случае признания судами актов правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции, федеральным законам и указам Президента Правительство принимает решения о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством. Конституция предоставляет право Правительству обращаться в Конституционный суд с запросами о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций республик, уставов, а также нормативных актов субъектов Федерации, некоторых других правовых актов, определенных Конституцией, с запросами о толковании Конституции, а также в связи с разрешением споров о компетенции.

Конституция определяет Федеральное Собрание как законодательный орган. Это означает, что на Федеральное Собрание возложена функция издания правовых актов самой высокой юридической силы, выше которой юридическая сила лишь самой Конституции и международных договоров. Федеральное Собрание — единственный орган федеральной законодательной власти. Его акты — федеральные законы — не могут быть отменены или изменены никаким другим государственным органом, поскольку соответствуют Конституции. В случаях их противоречия федеральной Конституции они по решению Конституционного суда утрачивают юридическую силу. Акты любых других органов власти не должны противоречить федеральным законам.

8.3. Формы территориального устройства

Форма территориального устройства отражает территориальную, то есть географическую и исторически сложившуюся структуру государства, характер взаимоотношений центральных, региональных и местных органов власти. По национально-территориальному устройству государства делятся на унитарные и федеративные.

Унитарное государство отличают единая конституция, признаваемая на всей территории, единое гражданство, единая система права и судебная система, отсутствие самостоятельности у административно-территориальных единиц. В ряде унитарных государств некоторые регионы пользуются административной автономией, рамки которой определяет центральная власть.

Федерация отличается от унитарного государства тем, что входящие в нее территориальные единицы (штаты, провинции, кантоны, республики) являются субъектами государственного суверенитета. Это устойчивый союз государств, самостоятельных в пределах распределенных между ними и центром компетенции и имеющих собственные органы власти.

Федеративный принцип призван обеспечить равноправное взаимодействие общностей, обладающих значительными этническими, историко-культурными, религиозными, лингвистическими и другими особенностями; создать оптимальные возможности для выражения региональных и иных интересов.

Критериями федерализма являются: единая государственная политика и контроль правительства над всеми территориями, входящими в федерацию; исключительное право федеративного правительства на проведение внешней политики; отсутствие у субъектов федерации

права на выход из нее; отсутствие у центрального правительства права на изменение границ государств — членов федерации; возможность изменения конституции государства только с согласия членов федерации; возможность субъектов федерации иметь свои конституции, которые не должны противоречить федеральной; наличие двухпалатного парламента с равным представительством государств-членов по крайней мере в верхней палате; двойная система законодательных и исполнительных органов.

Известный исследователь федерализма Дэниел Элейзер полагал, что понятие «федерализм» имеет два значения: «В узком смысле оно обозначает взаимоотношения между различными правительственными уровнями, в более широком — сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации»¹. Таким образом, федерализм предполагает *демократическую децентрализацию*, то есть автономность, самостоятельность территориальных государственных образований, имеющих собственные конституции (уставы), законодательные, исполнительные и судебные органы. Федеральная система государственного правления способствует широкому развитию местного самоуправления.

Децентрализация осуществляется в трех основных формах: децентрация, делегирование и передача власти. *Децентрация* — это административная договоренность, согласно которой функции центрального правительства передаются региональным представительством федеральных органов власти. *Делегирование* — это агентское соглашение, по которому функции перемещаются к организациям, действующим вне центральных правящих структур с определенной степенью административной и финансовой самостоятельности. *Передача власти* означает перевод полномочий от центра к субъектам федерации, то есть автономным, демократически избираемым единицам регионального правления, таким как край, область, округ, город и т. д.

Благодаря децентрализации субъекты федеративного государства самостоятельно реализуют власть в регионе. Однако они обладают лишь ограниченным суверенитетом, не имеют права одностороннего выхода из союзного государства. Центральное правительство может вмешаться во внутренние дела членов федерации в случае возникновения там чрезвычайных ситуаций: стихийных бедствий, массовых беспорядков и др.

¹ Цит. по: Салмин А. Российская Федерация и федерация в России в пределах права // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 69.

8.4. Конституционные основы российского федерализма

Федеративное устройство России закреплено в Конституции 1993 года. Оно основывается на принципах государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов.

Конституция России закрепляет конкретный численный, видовой и именной состав субъектов Федерации. В соответствии с Основным Законом государства в состав Российской Федерации входит 89 *субъектов*, в том числе: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. Исторически они появлялись и видоизменялись в разное время как внутренние образования РСФСР (за исключением Тувы), что получало отражение в Конституциях РСФСР 1937 и 1978 гг., а в последующем было оформлено Федеративным договором от 31 марта 1992 г. (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации). Количественное изменение субъектов Федерации в последние годы связано с укрупнением некоторых из них. Так, Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ с 1 декабря 2005 г. объединены в Пермский край¹, Камчатская область и Корякский автономный округ с 1 июля 2007 г. образуют Камчатский край², Красноярский край, Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа до 31 декабря 2007 г. создадут новый субъект³, в апреле 2006 г. провели референдум об объединении Иркутская область и Агинский Бурятский автономный округ.

¹ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

² Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».

³ Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

Отношения центра и субъектов Федерации в России поставлены на правовую основу. Конституцией разграничены предметы ведения и полномочия каждого субъекта Федерации: определено, какие вопросы решают только центральные органы правления (внешняя политика, оборона, федеральные энергетические системы, транспорт, связь и др.), какие относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов (природопользование, образование, культура, здравоохранение и т. п.).

Регламентация прочих вопросов составляет область исключительного ведения субъектов Федерации. По этим вопросам региональные органы правления обладают всей полнотой государственной власти. При принятии федерального закона по вопросам, не входящим в компетенцию центральных органов правления, действуют нормативно-правовые акты субъекта Федерации.

В Конституции заложен принцип сохранения целостности государства, который, однако, может сочетаться с правом наций на самоопределение в Российской Федерации. Подчеркивается, что право одной нации на самоопределение всегда ограничено правом другой нации, а право отдельной нации на самоопределение ограничено правом всего многонационального народа на сохранение целостного государства. Наряду с национальным, правовым и экономическим регулированием отношений между субъектами и центром в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения центральные органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему государственной исполнительной власти в стране.

Таким образом, конституционные основы российского федерализма создают предпосылки для совершенствования управления огромной страной, упрочения государственности, территориальной и социальной целостности, развития демократии посредством соблюдения прав и законных интересов различных национальностей, обеспечения необходимого баланса экономических, политических, этнических и социальных сторон общественной жизни.

8.5. Особенности российского федерализма

В 1990-х гг. в российской политической практике серьезно нарушались основы федеративного устройства. Так, например, из конституции двадцати одной республики девятнадцать содержали положения, прямо противоречащие Конституции Российской Федерации. Основные законы Татарстана, Башкортостана, Якутии (Саха), Тувы, Ингушетии устанавливали конфедеративный тип связей между республиками

и центром. В конституции Республики Татарстан констатировалось, что она — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией на основе договора о взаимном делегировании полномочий.

Конституции Якутии, Башкортостана, Тувы, Коми в одностороннем порядке устанавливали право приостановления действия законов Российской Федерации, если последние противоречат конституциям этих республик. Восемь республик относили к своей компетенции порядок введения чрезвычайного положения на своей территории, а Тува — даже решения по вопросам войны и мира. Конституции ряда республик (Коми, Башкортостана, Якутии) предусматривали возможность самостоятельного проведения внешней политики, заключения международных договоров и соглашений. Конституции Ингушетии, Якутии и Тувы объявляли природные ресурсы, находящиеся на их территории, своей собственностью. В начале 2000-х гг. эти конституции были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В результате описанных процессов в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

- ◆ смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами;
- ◆ асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения;
- ◆ неравенство статусов субъектов федерации (различия между республиками и другими субъектами, наличие субъектов федерации, входящих одновременно в состав других субъектов);
- ◆ экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;
- ◆ дотационность большинства субъектов федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти;
- ◆ провинциальный центризм, то есть воспроизводство (в ухудшенном варианте) на региональном уровне существующих отношений центр — регионы;
- ◆ авторитаризм региональных элит меньший, чем в центре, контроль за их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;

- ◆ неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым — социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан.

Учет перечисленных особенностей российского федерализма представляет собой непереносимое условие позитивного решения проблем, связанных с совершенствованием взаимоотношений центр — регионы в публичной сфере.

Для приведения в соответствие нормативно-правовых документов субъектов Федерации Конституции России, законам и другим государственным правовым актам была проведена большая работа Полномочными представителями Президента Российской Федерации в Федеральных округах.

Специфика российского федерализма определяется также социокультурными особенностями страны, историческим опытом взаимоотношений центра и регионов. Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны, в которой проживает 160 этносов различной численности. Однако в отличие от других государств в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики (государства) обладают большим объемом прав, чем края, области, города и округа (территории) в их взаимоотношениях с центром.

Под воздействием процесса суверенизации регионов авторы Конституции России заложили в ней два классических положения: запрет на односторонний выход субъекта Федерации из союзного государства и запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации.

Уровень самостоятельности субъектов Российской Федерации фактически определяется не их конституционным статусом, а кругом полномочий и предметов ведения. Посредством механизма распределения полномочий устанавливается степень и форма децентрализации, учитывающие специфику того или иного региона. Отсюда отличительная особенность российского федерализма — взаимное делегирование полномочий. Смысл его состоит в том, что субъект Федерации передает свои полномочия центру, и наоборот. Благодаря этому Федерация создается как бы снизу на основе договорных отношений. Поэтому российскую модель федерализма можно назвать конституционно-договорной.

Для российского федерализма характерно соединение национально-государственных и территориальных принципов формирования федеративного государства. При таком подходе учитывается, что на протяжении веков Россия была и остается полиэтническим государством, взаимодействием и даже союзом более сотни народов. Согласно переписи населения 2002 г., в России проживают представители 160 национальностей¹.

На формирование современного российского федерализма не могла не сказаться угроза распада России, особенно реальная в 1991–1992 гг. Российская Федерация была создана на тех же принципах, что и Союз ССР. Причины, приведшие к распаду СССР, сказались на нарастании центробежных, сепаратистских тенденций внутри России. В их основе лежало стремление самостоятельно распоряжаться своим экономическим богатством, природными ресурсами, плодами своего труда, получить большую свободу, уменьшить зависимость от центра.

Вслед за всеми автономными республиками, осенью 1991 г. провозгласившими себя суверенными государствами, заявили о повышении своего статуса — о преобразовании в республики — большинство автономных областей. Края и области также начинали открытую борьбу за расширение своих прав и полномочий, за равноправие с республиками.

Первым серьезным шагом на пути сохранения единства России стал *Федеративный договор*, подписанный 31 марта 1992 г. в Кремле большинством субъектов Российской Федерации. Он включил в себя три близких по содержанию договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации всех трех типов (суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономных областей и автономных округов). Договор носил компромиссный характер и явился результатом большой подготовительной работы, начавшейся еще в 1990 г. Тем не менее Федеральный договор закрепил неравноправное положение краев и областей по сравнению с республиками и не смог полностью нейтрализовать дезинтеграционные процессы в Российской Федерации.

В настоящее время реальный российский федерализм представляет собой территориальную форму демократии при строгом разграничении функций и собственности между федеральной и региональной

¹ Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» 12 февраля 2004 г. // URL: http://www.gks.ru/PEREPIS/osn_itog.htm.

властями, все большей передаче властных функций и средств для их выполнения из центра в регионы вместе с ответственностью за реализацию функций и использование средств.

Демократизация общественной жизни в России требует федерализации отношений между центром и регионами. Федерализм — это залог целостности государства, так как регионам незачем стремиться к отделению от России, если им уже гарантировано самостоятельное развитие.

В России предстоит еще немало сделать, чтобы создать такое федеративное устройство, которое обеспечит действительную прочность и незыблемость единства и территориальной целостности страны.

Основные понятия

Абсолютная монархия, деконцентрация, делегирование, демократическая децентрализация, конституционная монархия, критерии федерализма, монархия, республика, парламентская республика, парламентско-президентская модель, передача власти, полупрезидентская (смешанная) республика, президентская республика, президентско-парламентская модель, специфика российского федерализма, субъекты Российской Федерации, унитарное государство, федеративное устройство России, Федеративный договор, федерация, форма правления, форма территориального устройства.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы отличия абсолютной и конституционной монархий?
2. Назовите основной критерий, положенный в основу определения модели республики.
3. Какие основные черты характеризуют парламентскую, президентскую и смешанную республики?
4. Какие имеются мнения среди исследователей в отношении определения модели республики в современной России?
5. Какие аргументы выдвигаются сторонниками президентской республики в России?
6. Каковы основные принципы, отличающие унитарное государство от федеративного?
7. Назовите критерии федерализма.
8. Что означает и на каких принципах осуществляется демократическая децентрализация?
9. На каких принципах основывается федеративное устройство России?

10. Назовите виды субъектов Российской Федерации и их количество.
11. Какие нарушения федеративного устройства были характерны в начале 1990-х гг.?
12. С какими проблемами сталкивается российская федеративная система?
13. В чем заключается специфика российского федерализма?
14. Что включает в себя Федеративный договор?
15. Что представляет собой в настоящее время реальный российский федерализм?

Литература

- Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4.
- Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4.
- Исаев Б. А. Политология: Краткий курс. СПб., 2005.
- Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5.
- Конституция Российской Федерации. М., 2003.
- Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.
- Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.
- Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.
- Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль. М., 2004.
- Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
- Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997.
- Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002.
- Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

Глава 9

Политические режимы Советского государства

9.1. Политический режим

Понятие «*политический режим*» выражает способ функционирования политической системы, характер взаимосвязи государственной власти и общества. Он определяет совокупность средств и методов, используемых государством при отправлении власти, отражает степень политической свободы в обществе и правовое положение личности. В зависимости от степени социальной свободы индивида и характера взаимоотношений государства и гражданского общества различают демократический и недемократический режимы. Среди недемократических, как правило, выделяют *тиранический* и *авторитарный* режимы. Между демократией и тиранией, как крайними полюсами данной классификации, располагается множество промежуточных форм власти. Например, *жестко-авторитарный*, *авторитарно-демократический*, *демократическо-авторитарный*.

В то время как политическая система представляет собой довольно устойчивую конструкцию, политический режим менее стабилен, изменения его могут колебаться в ту или иную сторону в пределах норм, допускаемых конституцией и законами. Порой изменение режима ведет к изменению положения тех или иных институтов и норм в политической системе общества, к преобразованию их функций, а иногда и к изменению всей политической системы. В рамках демократической политической системы могут существовать две основные противоположности политического режима.

1. *Авторитарный режим*. Здесь правит одно или небольшая группа лиц. Этот режим правления предписывает беспрекословное подчинение граждан власти, исключает широкое обсуждение перед принятием политических решений, критику политического курса. До минимума сокращены контакты правящей верхушки

и общественности. В средствах массовой информации дается уже «отфильтрованное» видение событий. Общественное мнение почти не учитывается властью. Оппозиционным партиям чинятся всяческие препятствия в работе, а правящей партии создаются искусственные преимущества. В государственный аппарат подбираются исключительно сторонники правящей верхушки. Систематически нарушаются права человека. Авторитарный режим правления вводится в случаях:

- захвата власти в итоге переворота;
- сужения социальной базы поддержки власти.

При авторитарном режиме правления в политической системе происходят следующие изменения:

- политическая система структурно сужается (за счет неполного функционирования многих политических институтов), а подчас совпадает с системой власти (в результате затруднения работы неправящих партий, общественных организаций, оппозиционных средств массовой информации);
 - разрастаются репрессивные органы (полиция, военизированные организации, тюрьмы);
 - происходит милитаризация общества, выборы проводятся под контролем полиции и армии;
 - снижается общественный контроль за деятельностью политической системы, властью не учитывается общественное мнение;
 - усиливается давление государства на общество (сначала на оппозицию, а потом и на другие слои);
 - в крайнем случае — приостанавливается действие конституции или ее отдельных глав, гарантирующих права человека, передается власть хунте или диктатору, меняется политическая система на тоталитарную.
2. Авторитарному режиму противостоит *демократический*, который осуществляется при наличии у правительства более или менее широкой общественной поддержки. Этот режим предполагает признание принципов народовластия (разделение и выборность властей, строгая законность, гарантия прав и свобод человека и т. д.). Политическая система приобретает следующие черты:
- она в значительной степени не совпадает с системой власти: заметную роль играют политические партии, общественные организации, общественное мнение;

- действия репрессивных органов определяются законом и находятся под контролем общественности и прессы;
- в полной мере соблюдаются политические и гражданские права человека;
- политика правительства открыто обсуждается и критикуется; публикуются отчеты о расходовании бюджета без секретных изъятий, новый бюджет обсуждается в парламенте;
- заметно проявляются различия, дистанционирование общественности от власти, гражданского общества от государства.

Иногда, особенно при описании недемократических политических систем, под режимом понимают и систему, и способ ее функционирования, то есть политический режим. В этом случае для обозначения режимов пользуются типологией и режимов, и систем (демократический режим, тоталитарный режим, авторитарный режим, полудемократические режимы, гибридные режимы, бонапартистский режим и т. д.).

На формирование политического режима влияют следующие показатели:

- ♦ институциональный способ взаимодействия правительства и гражданина (соблюдение конституционных норм, соответствие мероприятий административных органов государственно-правовым основам, значение официально-легальной сферы в общем объеме действий правительства);
- ♦ степень политического участия населения и его включенность в процесс принятия политических решений, отражающая социальное представительство, народный контроль и волеизъявление);
- ♦ уровень возможности свободного соперничества между правящей и оппозиционной группировками при формировании органов государственной власти;
- ♦ роль открытого насилия и принуждения в государственном управлении¹.

Политический режим определяется уровнем развития и интенсивностью общественно-политических процессов, структурой правящей элиты, механизмом ее формирования, состоянием свобод и прав человека в обществе, состоянием отношений с бюрократией (чиновничий аппарат), господствующим в обществе типом легитимности, развитостью общественно-политических традиций, доминирующим в обществе политическим сознанием и поведением.

¹ Политология: учеб. / А. Ю. Мельвил. М., 2004.

Для характеристики советского политического режима можно использовать несколько имеющихся в политической науке *классификаций*:

- ♦ охлократия — олигархия — тирания;
- ♦ либеральный — умеренный — репрессивный;
- ♦ демократический — авторитарный — тоталитарный.

Первая классификация отвечает на вопрос о том, кому принадлежит государственная власть и от чьего имени осуществляется управление. Вторая классификация предназначена для описания методов, используемых режимом в поддержании своего господства. Третья характеризует механизм осуществления власти.

Таблица 9.1. Возможные классификации советского политического режима

Классификации	Годы 1929—1953	Годы 1956—1985
Первая (олигархия — тирания)	Тирания (правит один)	Олигархия (правит группа)
Вторая Умеренный — репрессивный (либеральный — террористический)	Репрессивно-террористический (массовый террор и репрессии)	Умеренно-репрессивный (репрессии против отдельных групп населения)
Третья (авторитаризм — демократия)	Тоталитарный режим (почти тотальный контроль всех сфер общественной деятельности)	Авторитарно-тоталитарный режим (контроль значительной части общества)

Источник: Цыганков П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1995. С. 152.

Режимы подразделяют на либеральные, умеренные, репрессивные и террористические исходя из того, каким образом, с использованием каких методов правящая элита воздействует на общество и добивается поставленных ею целей.

Классификация режимов на реформистские и неформистские нередко используется историками при анализе политических изменений. Одна и та же политическая система может функционировать в различных режимах в зависимости от того, каковы намерения правящей элиты и ее лидера. Это легко иллюстрируется примерами из российской истории, в которой периоды стагнации сменялись периодами реформ и «революций сверху» по мере прихода к власти

лидера-консерватора или реформатора. Политическая система функционировала в различных режимах при Александре III, Николае II, Леониде Брежнев, с одной стороны, и при Петре I, Александре II, Михаиле Горбачеве, с другой стороны. Систематически эту смену режимов со времени правления Ивана Грозного проследил американский историк А. Янов. С его точки зрения, оппозиция всегда была «органическим компонентом русского социального процесса», однако никогда не обладала достаточным потенциалом для стабилизации процесса реформ и демократических изменений. «Даже самые значительные ее успехи, как возрождение аристократии в XVIII веке, отмена крепостного права в XIX и свержение монархии в XX, неизменно приводили к обратным результатам, то есть к новым опричным пароксизмам и новому „ужесточению системы“. Иначе говоря, действительно успешной в русской истории до сих пор была только, условно говоря, «правая» фракция оппозиции, последовательно приводившая к власти Ивана Грозного, Петра Великого, Павла I, Николая I, Александра III, Ленина, Сталина»¹. В результате «оттепель» сменялась жестким режимом, подавлявшим все реформистские начинания.

Оценки политического режима зачастую имеют символический смысл, поэтому нередко выступают в персонифицированной форме, например, гитлеровский режим, сталинский режим и т. д. Поэтому при характеристике политических режимов Советского государства будем использовать возможности различных классификаций.

9.2. Ленинско-большевистский политический режим

Смена политической системы, как правило, приводит к смене политического режима, что и произошло в России в 1917 г. Февральская революция установила республиканский политический режим без его оформления конституционным образом. Законный правопреемник власти отсутствовал, и наступил этап выявления наиболее адекватного условиям России носителя власти. Утвердившееся благодаря поддержке Советов рабочих и солдатских депутатов Временное правительство, где доминировали либералы и куда позднее вошли меньшевики и эсеры, не решалось взять на себя ответственность ни за наделение крестьян землей, ни за окончание войны, ни за созыв Учредительного собрания. Ни Государственное совещание, ни Демократическое

¹ Янов А. Истоки автократии // Октябрь. 1991. № 6. С. 149.

совещание, ни Предпарламент, которые созывал А. Ф. Керенский, не смогли заменить Учредительное собрание. Несмотря на то что Временное правительство в качестве истока имело комитет Государственной Думы, оно не обладало настоящей легитимностью. Кроме того, длительная зависимость от Советов рабочих депутатов изначально заложила в массах недоверие к нему как псевдолегитимному, непостоянному органу власти.

Февральский политический режим носил переходный характер и должен был закончиться установлением либо правой военной (корниловской), либо левой коммунистической диктатурой — это были две реальные альтернативы осени 1917 г.

Государственный кризис принял цивилизационный характер. Февральское низвержение Николая II означало конец всей системы самодержавия, которая была на протяжении всей тысячелетней истории Руси-России стержневой цивилизационной основой нации. Существовала достаточно реальная опасность установления всеобщей анархии и бунта всех против всех. В этих условиях было совершенно недостаточно наличия каких-то радикальных партий и решительных лидеров, чтобы спасти страну от хаоса. На помощь пришла сама история российской цивилизации, предложившая политикам возможность использования традиционных для русского народа соборных форм соучастия во власти: соборы, круги, общины, собрания, вече, сходки, Советы и др. Зародившиеся в июле 1905 г. стихийным образом Советы были ничем иным, как своеобразным проявлением соборной традиции русского народа; искать сообща выход из тяжелой ситуации. Большевики первоначально отнеслись весьма настороженно к органам управления в форме Советов депутатов трудящихся, считая их своими возможными конкурентами, но В. Ленин в августе 1905 г. первым оценил колоссальные возможности Советов для организации новой системы власти под началом большевизма. Кроме того, Ленин увидел в Советах прообраз общественного устройства, которое будет не государством, а средством объединения трудящихся в грядущем бесклассовом обществе. Жизнь показала, что второй аспект оказался преждевременным и утопическим, как и вся концепция мировой революции, которой придерживался тогда лидер большевизма.

Зародившаяся советская система власти была изначально подлинно народной, исторически обоснованной и логичной, продолжением соборной традиции. Поэтому не случайно Советы стихийно возникли во всех городах страны с различными схемами выборов.

Закономерно, что на первых порах Советы были многопартийными органами, куда входили все организации, ориентировавшиеся на защиту интересов широких масс трудящихся, — социал-демократы, эсеры, анархисты и т. д. Большевики во главе с В. Лениным взяли лозунг «Вся власть Советам!» на вооружение. Они пытались реализовать эту концепцию мирным путем до июля 1917 г., даже после поражения Корнилова пытались реанимировать эту идею, но лидеры меньшевиков и эсеров, боявшиеся власти, отказались от сотрудничества с большевиками. Большевики пошли к власти вооруженным путем, и это не было чем-то исключительным. В американской Декларации независимости и во французской конституции 1793 г. было заявлено, что когда правительство нарушает интересы и права народа, он имеет право свергнуть это правительство. Даже меньшевик Мартов в речи в Предпарламенте за месяц до революции указывал, что власть обнаружила свое банкротство и поэтому безответственный личный режим Керенского должен быть устранен. То что случилось в России, пророчески описал Фридрих Энгельс в письме Вейдемейеру 12 апреля 1853 г.: «Мне кажется, что из-за беспомощности и вялости остальных партий в одно прекрасное утро наша партия будет вынуждена взять власть, чтобы проводить в конце концов то, что не отвечает непосредственно нашим интересам, отвечает общереволюционным и мелкобуржуазным интересам, таким образом... мы будем вынуждены сделать коммунистические эксперименты и прыжки, для которых не пришло время. При этом мы потеряем головы — будем надеяться, только в физическом смысле — наступит реакция, и до того, как мир будет в состоянии дать историческую оценку подобным событиям, начнут нас считать не только чудовищами, но и глупцами»¹.

Большевики, взяв власть, попытались соединить идею Советов с формулой диктатуры пролетариата, предложенной классиками марксизма для западноевропейских стран. Хотя в России пролетариат не только не был большинством нации, но даже не являлся значительным по удельному весу в социальной структуре общества, тем не менее его диктатура была поставлена в повестку дня первым номером. Характеризуя новый метод управления, В. Ленин писал: «...Диктатура есть власть, опирающаяся непосредственно на насилие, не связанная

¹ Энгельс Ф. Письмо Вейдемейеру // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2 изд. Т. 28. С. 491.

никакими законами. Революционная диктатура пролетариата есть власть, завоеванная и поддерживаемая насилием пролетариата над буржуазией, власть, не связанная никакими законами»¹.

Октябрьская революция не положила начало непосредственной мировой революции, но она, несомненно, стимулировала глобальные реформистские преобразования на Западе, в результате которых трудящиеся добились значительных социальных завоеваний, а сам капитализм впоследствии принял весьма цивилизованный вид общества «социального партнерства».

Большевики всеми силами обеспечивали большинство в Советах рабочим и членам партийной элиты как самой пролетарской, в результате чего советская власть начала приобретать черты однопартийной диктатуры. Главным орудием строительства новой государственности был Совет Народных Комиссаров во главе с В. Лениным, который с самого начала освободился от контроля Советов и начал формирование специфического большевистского политического режима власти.

Декретом ВЦИК 7(20) января 1918 г. было разогнано Учредительное собрание. Отказ от сотрудничества с другими политическими партиями, а также разгон демонстрации петербургской интеллигенции в поддержку «Учредиловки», сопровождавшийся жертвами, заложил основу карательной политики режима в отношении противников.

Контуры советской государственности определялись первой Конституцией РСФСР, принятой 10 июля 1918 г. Основной закон отразил влияние недавней революции и начинавшейся гражданской войны. Бывшие эксплуататоры лишались гражданских прав, исключались из политической жизни нетрудовые элементы и предусматривались неравные права для избирателей города и села. Выборы были многостепенными, что обеспечивало нужный состав всех Советов. Хотя высшими органами власти считались ВЦИК, съезд Советов и СНК, на самом деле значительно больше полномочий имел СНК — правительство РСФСР. Однако фактически действительно высшими политическими органами власти в стране были ЦК РКП (б) и его Политбюро.

В. Ленин на протяжении последних лет своей жизни сохранял пост Председателя Совнаркома, являясь неформальным лидером партии,

¹ Ленин В. И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // Ленин В. И. Сочинения. 4 изд. М., 1950. Т. 28. С. 216.

основателем которой являлся. Важным специфическим элементом государственного устройства страны был Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ), куда входили представители профсоюзов, различных рабочих организаций и руководители ведомств. Этот орган действительно выражал творческие возможности нового строя. Вплоть до смерти В. Ленина в партии и государстве сохранялся режим относительного коммунистического плюрализма, допускавший известную свободу мнений в рамках коммунистической доктрины. Но уже в это время шла деформация политического режима, против чего пытались бороться «рабочая оппозиция», группа «демократического централизма», оппозиция Троцкого и др.

В государственном аппарате значительное место занимали силовые органы — Наркомвоен, Наркомюст и ВЧК. «Чрезвычайка» постепенно становится ведущим органом, на который была возложена задача борьбы не только с государственными преступлениями, но и с бандитизмом, хищениями, погромами и т. д. Основания для создания такого органа были серьезные, так как начиная с 1918 г., в стране развернулись мятежи, восстания, террор против активистов большевистского режима. Поэтому большевики были вынуждены отвечать соответствующим образом. Однако по мере развертывания деятельности ВЧК, в ходе гражданской войны она стала неправомерно рассматриваться не как юридический институт, а как «вооруженная часть партии и карающий меч диктатуры пролетариата». Такая расширительная трактовка места ВЧК привела к гипертрофированной роли этого института, что и определило многие характеристики политического режима.

Государственное строительство развивалось в годы гражданской войны под влиянием задач вооруженной борьбы и социально-классового противоборства на всех уровнях общественной жизни. В этот период отмечается рост централистских и милитаристских тенденций, быстрое увеличение чрезвычайных органов во многих жизненно важных сферах. В полосе боевых действий создавались ревкомы, заменявшие Советы и проводившие чрезвычайные меры. В целом, несмотря на свою громоздкость, дублирование отдельных элементов, государственный аппарат оказался достаточно работоспособным и обеспечил условия для победы большевизма в гражданской войне. Ведущую роль в этом сыграло наличие квалифицированной политической элиты, ленинской «старой партийной гвардии», получившей в прошлом определенную образовательную и профессиональную подготовку, опыт политической деятельности и боевую закалку. Следует отметить особое значение совпадения личных качеств людей, стоявших

во главе революционного движения с его характером. Бесспорную роль в победе большевизма сыграло и то обстоятельство, что гражданская война в ряде регионов стала по содержанию отечественной войной за сохранение целостности и независимости России, на которую покушались западные интервенты и белые вожди, их пригласившие и гарантировавшие в случае своей победы передачу им территорий и зон влияния.

Несмотря на условия гражданской войны, а может быть, благодаря им, внутри большевистского политического режима соблюдались определенные нормы относительной демократии и товарищеские взаимоотношения. Эта характеристика ленинского режима прослеживается в годы осуществления новой экономической политики, либерализации хозяйственных отношений в обществе и становления рыночного механизма. Однако данная тенденция начинает активно свертываться с середины 1920-х гг. и заменяться противоположной, авторитарно-бюрократической.

9.3. Сталинско-большевистский политический режим

После ухода В. Ленина с политической арены развернулась острая внутривластная борьба, принявшая внутриэлитный и личностный характер. Началось утверждение режима личной власти И. Сталина, что привело к формированию в рамках советско-коммунистической системы новой вариации большевистского политического режима. Можно определить его в отличие от ленинско-большевистского как *сталинско-большевистский политический режим*. Несмотря на преемственность и общие черты режимов, совершенно очевидны и отличия достаточно принципиального свойства.

В период осуществления новой экономической политики, разрешившей развитие частнособственнических тенденций в экономике и узаконившей экономический плюрализм, режим диктатуры большевизма не носил законченного тоталитарного характера. В рамки нэпа умещалась электрификация народного хозяйства, трудовая кооперация, начало культурной революции, планирование экономики и сближение трудящихся классов. Но плюрализм в экономике и диктатура в политике не могли развиваться параллельно, так как были несовместимы в перспективе, и поэтому объективно требовалось либо введение многопартийности в соответствии с многоукладностью экономики и отказ большевизма от диктатуры, либо ее укрепление и ликвидация нэповского экономического плюрализма. Логика развития страны как

осажденной крепости predetermined второй вариант развития политической системы.

Слом нэпа и полное господство принципов планово-распределительной экономики, абсолютная централизация всех сфер производства параллельно с осуществлением форсированной индустриализации и сплошной коллективизации обусловили формирование политического режима левокоммунистического, тоталитарного характера. Если при В. Ленине прослеживались только отдельные элементы контроля государства над обществом, то при Сталине они приняли тотальный характер. В этих условиях центральным надпартийным и надгосударственным органом власти стал карательный аппарат, который возглавили сначала ОГПУ, затем НКВД, МГБ. В стране создается сеть лагерей, лагунков, колоний и спецпоселений. Труд заключенных широко применяется на трудоемких работах при строительстве каналов, заготовке леса и добыче полезных ископаемых в Сибири и на Дальнем Востоке.

Тоталитарный сталинский режим прикрывался Конституцией СССР 1936 г., которая по теоретическим параметрам действительно была демократической и народной. Однако следует иметь в виду, что большая часть общества была удовлетворена режимом и находила возможность в его рамках участвовать во власти, проявлять свою активность, поддерживать ее. Именно в это время осуществляется мощный промышленный рывок на основе, прежде всего, массового трудового энтузиазма. Русский революционный размах в сочетании с централизованным планированием позволил превратить СССР во вторую индустриальную державу мира. Осуществленная с большими перегибами и перекосами сплошная коллективизация стала возможна благодаря массовому движению бедняцких и большей части середняцких слоев деревни, чему способствовал исторически сложившийся коллективистский способ производства.

В речи на XV московской губпартконференции И. Сталин говорил: «...Массы сами хотят, чтобы ими руководили, и массы ищут твердого руководства. Но массы хотят, чтобы руководство было не формальное, не бумажное, а действительное, понятное для них. Для этого именно и необходимо терпеливое разъяснение цели и задач, директив и указаний партии и Советской власти»¹.

Традиционные для крестьянской ментальности царистско-вождистские ориентации были в полной мере и абсолютно сознательно

использованы И. Сталиным, сформировавшим с помощью пропаганды культ своей личности как непогрешимого вождя («Сталин — это Ленин сегодня»). Было официально объявлено, что в СССР построен в основном социализм, что не соответствовало действительности, так как социалистические идеалы народовластия были далеки от осуществления. Наряду с этим существовали отдельные элементы социалистического характера, например общественно-государственная собственность на средства производства. В трудовых коллективах и массовом сознании всего общества воспроизводились в модернизированной коммунистической форме традиционные принципы общности, солидарности, приоритета нематериальных стимулов. Масштаб распространения в народе социалистического сознания закономерно связывался с тем, что, во-первых, среди населения испокон века жидились духовно-нравственные ценности справедливости, добра, патриотизма, коллективизма, духовности. Во-вторых, кризис церкви и развитие атеизма лишали православную религию возможности контролировать эгалитаристские тенденции нации.

Не случайно большевизм трактуется некоторыми исследователями как хилиазм христианства или ересь православия. Н. Бердяев справедливо считал советско-коммунистический строй естественным следствием всей истории России. Сталинско-большевистский режим объективно продолжил дело форсированной индустриализации, начатой еще при Витте в дореволюционный период, и при всех эксцессах обеспечил форсированное вхождение страны в индустриальное общество.

Исследователи ставят вопрос об общем и особенном в развитии политических режимов в СССР и в нацистской Германии в 1930—1940-х гг. Общеизвестно, что в отдельные периоды функционирования сталинско-большевистского режима, как и в нацистской Германии, осуществлялись массовые репрессии и создавались концлагеря, в целом взаимоотношения человека и власти приобретали расово-тоталитарный характер. В то же время имелись принципиальные отличия, заключавшиеся в том, что в СССР господствовала идеология пролетарского интернационализма, а в Германии — расовой ненависти и геноцида народов. Большевизм ориентировался на построение общества всеобщего равенства, а нацизм — на сочетание господства частнособственного капиталистического строя и национально-расового террористического господства, причем главного своего врага лидеры фашизма видели в коммунизме, а не в западной демократии. Характерно, что оккупационные войска на захваченной территории европейской части России осуществляли перестройку хозяйственных

¹ Цит. по: Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль. М., 2004. С. 149.

отношений на принципах рыночно-капиталистической экономики, уничтожая все социалистические элементы. Следует отметить и тот факт, что в США и Великобритании в годы Второй мировой войны проводились карательные акции в отношении граждан этих стран, принадлежавших к этническим выходцам из стран-противников, которые заключались в концлагеря, но никто на этом основании не относит эти державы к тоталитарным государствам.

При всех недостатках и пороках сталинский режим объективно выполнил главную задачу — спасения во время Второй мировой войны всего человечества от фашизма, что было признано союзниками СССР — западными демократиями в лице их лидеров, Черчилля и Рузвельта.

В годы Великой Отечественной войны советская государственность дополнилась новыми компонентами, прежде всего, внедрением в коммунистическую идеологию национально-патриотических лозунгов. Сталин разочаровался в идее мировой революции и распустил Коминтерн, отказался от политики воинствующего атеизма и признал исторические духовно-культурные ценности России великим достоянием СССР. В итоге возник тот сплав приверженности трудящихся советскому социалистическому строю с многовековыми патриотическими традициями русских и других народов нашей родины, который и обеспечил победу. Однако сталинский режим несет и свою долю ответственности за неоправданно высокие потери. Хотя на фронтах погибло 8,5 миллиона военнослужащих, что сопоставимо с потерями интервентов, но, кроме того, фашистами было истреблено 20 миллионов мирных жителей и военнопленных, а в итоге было уничтожено целое послеоктябрьское поколение советских людей, что имело далеко идущие последствия.

В этот период чрезмерная централизация режима, наконец, получила известное оправдание. В то же время, по мнению ряда историков, в годы войны произошло ослабление диктаторского режима и повышение степени самостоятельности и ответственности исполнителей на местах. Следует подчеркнуть, что И. Сталин несет персональную ответственность за многие поражения и просчеты начального этапа войны, но он неотделим как Верховный главнокомандующий и от побед заключительного этапа. Блестящую объективную характеристику Сталину дал Черчилль в своей известной речи в британском парламенте. Великую и страшную фигуру Сталина невозможно рассматривать вне реальной истории советского государства со всеми его победами и поражениями.

9.4. Десталинизация. Номенклатурно-коммунистический режим

После окончания военных действий военно-мобилизационная система сохранялась и была действительно необходима в тяжелейший период восстановления народного хозяйства и одновременного создания ракетно-ядерного потенциала в условиях начавшейся холодной войны. Однако уже в конце 1940-х гг. стала очевидной потребность демократизации советского общества. Сталинский режим вступил в принципиальное противоречие с новой эпохой, пытаясь восстановить апробированные в прошлом тоталитарные черты, включая новый виток массовых репрессий. Смерть Сталина подвела черту в таком развитии режима. Давно назревшие преобразования стали сразу же намечаться в решениях Г. Маленкова и других руководителей партии и государства. Десталинизация была начата задолго до XX съезда КПСС. Победа во внутриэлитной борьбе группы Н. Хрущева привела к более радикальному варианту разоблачения сталинского режима власти и формированию нового политического режима.

В исторической литературе распространено мнение, что руководство Н. Хрущева и его преемника Л. Брежнева представляют отдельные этапы развития советского общества и самостоятельные политические режимы. Действительно, деятельность Н. Хрущева носила в целом реформаторский характер. Он резко ограничил поле действий карательных органов, поставив их под контроль партии, начал демократизацию политической системы, децентрализацию управления, сокращение государственного аппарата и армии. Хрущев на XX съезде КПСС положил начало осуждению нарушений законности, просчетов первого периода войны, властного произвола и личного сталинского диктата. Была развернута массовая реабилитация репрессированных в ходе сталинских чисток граждан, за исключением руководства внутрипартийных оппозиций. На основании архивных данных было установлено, что репрессиям подверглось 3,8 миллиона человек, из них расстреляны 643 тысячи.

Вместе с тем, в ходе разоблачения культа личности Сталина были допущены характерные для Хрущева авантюристичные подходы и непродуманность, что привело к началу огульно-эмоционального очернения советского прошлого. Хрущев продолжал политику в духе традиций сталинизма и в крови подавил новочеркасское и другие выступления трудящихся. Авантюрно-утопические программы и попытка создания собственного культа личности, «кукурузные» и другие реформы,

принимавшие деструктивный характер, вынудили сформировавшуюся партийно-государственную номенклатурную элиту отстранить его от руководства в рамках существовавших правовых норм. Новым ставленником элиты стал ее достаточно типичный представитель, Л. Брежнев. Он сначала продолжил реформаторскую политику, заложенную председателем, но, начиная с 1970-х гг. прекратил ее. Экономическая реформа стала затухать и на место провозглашенных в 1965 г. принципов материальной заинтересованности и хозяйственного расчета вернулись привычные административно-командные методы руководства.

Леонид Брежнев и его ближайшее окружение продолжили политическую линию постсталинского периода с заметными коррекциями в сторону стабильности и консерватизма. Восстановления сталинизма не произошло, как и возрождения хрущевских авантур. В государственное устройство не было внесено значительных изменений. По-прежнему высшим консолидированным органом власти было Политбюро ЦК КПСС, опиравшееся в своей деятельности на аппарат ЦК и Совета Министров. Конституция 1977 г. закрепила руководящую роль КПСС в политической системе, в которой Советы официально считались государственным стержнем, а фактически играли второстепенную роль. В целом, несмотря на личностные различия и характер деятельности Хрущева и Брежнева как лидеров государства и партии, следует признать наличие общего номенклатурно-коммунистического режима власти в 1960-х — первой половине 1980-х гг.

9.5. Авторитарно-либеральный режим

Период 1985–1991 гг. ознаменовался реформаторскими преобразованиями под началом нового Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева. Главное содержание реформ составляла модернизация российского общества, означающая его перевод в новое качественное состояние, которое позволило бы России ликвидировать отставание от экономически развитых стран. По мнению отечественного исследователя В. Согрина, проведение реформ этого периода делится на два этапа.

На первом этапе (1985–1986) М. Горбачев и его окружение использовали главным образом командно-административные методы реформирования, не затрагивающие основ советского строя, которые не принесли ожидаемых результатов, а, напротив, усугубили экономические и социальные проблемы в стране.

На втором этапе (1987–1991) М. Горбачев попытался воспользоваться, по выражению В. Согрина, «своего рода советской моделью

демократического социализма, призванного раскрепостить экономические и социальные потенции общества»¹. Замысел политической демократизации заключался в отстранении от власти партийных консерваторов и замене командно-административного социализма моделью рыночного демократического социализма. Однако результаты реализации новой стратегии оказались неожиданными. Экономические реформы не удалась, а демократизация приобрела неподвластную архитектору перестройки динамику.

В условиях экономического кризиса М. Горбачев пытался осуществить реформу хозяйственного механизма и, не доведя ее до конца, перешел к радикальному преобразованию политической системы. Перестройка в политической сфере привела к появлению оппозиции и возрождению многопартийности, зарождению гражданского общества и разделению властей. КПСС постепенно была оттеснена на вторые позиции в управлении государством.

Существование оппозиции является одним из неотъемлемых элементов демократической системы власти, деятельность которой благотворно влияет на функционирование власти. Поскольку *перестройка* планировалась как ограниченная во времени, упорядоченная, проводимая под строгим партийным контролем операция, в ходе которой именно перестраивается политическая система общества, а не возводится новая конструкция, то оппонирующие политические силы имели возможность критиковать ее как справа — с позиций либерализма — за недостаточную либерализацию всех сфер общественной жизни, так и слева — с позиций ортодоксального коммунизма — за поспешную либерализацию.

Идеолог перестройки А. Яковлев по истечении 20 лет со дня ее начала писал: «Перестройка 1985–1991 гг. взорвала былое устройство бытия, пытаясь отбросить не только его уголовно-репрессивное начало, но и все, что его объективно оправдывало и защищало, на нем паразитировало: беспробудный догматизм, хозяйственную систему грабежа и коллективной безответственности, организационные и административные структуры бесправия»².

Легализация оппозиционных структур произошла летом 1988 г. в период выборов в Верховный Совет СССР. Выборам предшествовала

¹ Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 6.

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 5.

работа XIX партийной конференции (июнь—июль 1988 г.), на которой был выдвинут проект конституционной реформы, предусматривающий помимо альтернативных выборов принципиальные изменения существующей политической системы. Была создана двухуровневая представительная система — Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР — и учрежден пост Президента СССР. На III съезде народных депутатов СССР в 1990 г. была отменена ст. 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС, что вынуло стержень из всей политической системы. Президент вышел из-под контроля партии. Ее Политбюро и ЦК были практически отстранены от участия в выработке решений. Упразднение в 1989 г. номенклатуры вместе с лишением КПСС правовых оснований для влияния на кадровую политику освободило от контроля партии республиканские и местные элиты. Государственный аппарат превратился в сложный конгломерат сотрудничающих и противоборствующих группировок.

Эти радикальные изменения в условиях экономических неурядиц привели к распаду государственности и краху союзного единства республик. Попытка руководителей правительства и ряда ведущих министерств отстранить Горбачева от руководства страной и сохранить союзное государство в форме СССР закончилась неудачей и была охарактеризована победившими сторонниками Б. Ельцина как путч. Утвердившись благодаря августовскому поражению союзного центра Б. Ельцин последовательно осуществил ряд мер, выходявших за пределы тогдашней Конституции СССР — запретил КПСС, а 8 декабря 1991 г. подписал Беловежское соглашение о роспуске СССР. Последней жертвой мирной политической революции стал сам первый и последний Президент СССР М. Горбачев.

Таким образом, период конца 1980-х — начала 1990-х гг. является переходным этапом. Определить сущность политического режима второй половины 1980-х — начала 1990-х гг. однозначно затруднительно. В этот период были проявления как авторитаризма, так и демократии, имели место в политической практике сепаратизм и попытка установления военно-бюрократического режима. Среди исследователей преобладает мнение, что ведущей была авторитарно-либеральная тенденция, связанная с именем М. Горбачева.

Основные понятия

Авторитарно-либеральный режим, десталинизация, классификация политического режима, ленинско-большевистский политический режим, номенклатурно-коммунистический режим, перестройка, поли-

тическая система, политический режим, соотношение политической системы и политического режима, сталинско-большевистский политический режим.

Вопросы для самоконтроля

1. Поясните соотношение политической системы и политического режима.
2. Какие факторы влияют на формирование политического режима?
3. Что означает на примере России деление политических режимов на реформистские и неформистские?
4. Что писал Ленин о соотношении диктатуры пролетариата и законов?
5. Какие события стали началом ужесточения большевистского политического режима?
6. Когда ВЧК стала «вооруженной частью партии и карающим мечом диктатуры пролетариата»?
7. Какие факторы не позволяют говорить о том, что при Ленине сформировался тоталитарный режим?
8. Что обусловило формирование политического режима тоталитарного характера?
9. Чем можно объяснить наличие демократической Конституции (1936 г.) и абсолютное бесправие населения при Сталине?
10. Чем объясняется массовый трудовой энтузиазм и поддержка большей частью народа репрессивного режима Сталина?
11. Какова роль Сталина в победе во Второй мировой войне?
12. Когда и почему началась десталинизация?
13. Общее и различия в политическом режиме, сформировавшемся при Н. С. Хрущеве и Л. И. Брежнев?
14. Почему радикальные реформы, предпринятые М. С. Горбачевым, привели к распаду государства?
15. Как планировалось осуществление перестройки ее архитекторами?
16. В чем сущность авторитарно-либерального режима, сформировавшегося при М. С. Горбачеве?

Литература

Бовфа Дж. От СССР к России. История неоконченного кризиса. 1964—1994. М., 1996.

Исаев Б. А. Политология (Краткий курс). СПб., 2005.

Кара-Мурза С. Советская цивилизация: В 2 кн. М., 2002.

Леонов С. В. Рождение советской империи: Государство и идеология. 1917–1922 гг. М., 1997.

Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.

Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994.

Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль. М., 2004.

Кислицын С. А., Кутырев Н. П. Политико-правовые системы и режимы в истории России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д, 1998.

Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006.

Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001.

Цыганков П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1995.

Глава 10

Политические режимы в современной России

10.1. Соотношение понятий «политическая система» и «политический режим»

Современная российская *политическая система* определяется Конституцией 1993 г. Несмотря на наличие в Основном законе страны положений, дающих право характеризовать ее как демократическую, в реальной действительности политическая система России во многом не отвечает общепринятым критериям демократии, важнейшие из которых — репрезентативность (представительность) власти, ее ответственность перед обществом, наличие действенного общественного контроля за властью, сменяемость у руля государства политических партий. С другой стороны, на основе демократической конституции и законов, с помощью заинтересованного в демократии большинства общества в современной России активно строится демократическая политическая система. Очевидно, является закономерностью то обстоятельство, что общества, переходящие к демократии, но еще не демократические в полной мере, так или иначе, испытывают влияние авторитаризма. Тому есть несколько объяснений. Во-первых, с помощью авторитарных методов правительства и лидеры демократического движения рассчитывают ускорить процесс демократизации. Во-вторых, не имея поддержки гражданского общества, которое само находится в процессе формирования, власть часто полагается на самое себя. В-третьих, общественное сознание и политическая культура людей, составляющих общество и государственные структуры, достаточно инерционны и во многом продолжают оставаться тоталитарными или авторитарными.

В рамках российской политической системы уживаются как демократические, так и недемократические *методы осуществления власти*, что позволяет говорить об амбивалентности (двойственности)

современного политического режима. Российский политолог Ю. Красин акцентирует внимание на том, что политическая система нынешней России представляет собой «странный антиномичный симбиоз демократии и авторитаризма, ограничивающий возможности демократического развития и затрудняющий политическое самоопределение страны»¹.

Вполне очевидно, что этот режим не может быть описан только с помощью характеристик «авторитаризм» и «демократия». По мнению одного из реформаторов перестроечной волны А. Яковлева, проблема России заключается в том, что она «находится в состоянии давнего противоборства двух основных тенденций — либерализма и авторитаризма, определяющих на самом деле будущее России»².

Особенностью современного развития России является возникновение режима, для которого интересы государства и общества не совпадают. Это означает, что общественная власть на этом этапе не имеет эффективной политической структуры. Такой режим политологи называют гибридным или переходным. Обладая признаками демократии, он еще не является демократическим.

Для гибридного режима присуще переплетение взаимоисключающих принципов жизнедеятельности. Как отмечает российский политолог Лилия Шевцова, с одной стороны, мы видим персонификацию и нерасчлененность власти, которая ассоциируется с исторически сложившейся «русской системой». С другой стороны, персонифицированная власть формируется и легитимируется демократическим способом, так как все остальные способы ее легитимации оказались исторически исчерпаны. Такая власть, разрываемая изнутри несовместимыми началами, резюмирует Л. Шевцова, генетически нестабильна и в целях выживания должна постоянно перетекать из одного режима в другой, не меняя при этом своей сущности. Вместе с тем неразвитость демократических институтов в России неминуемо ведет к разочарованию в них и появлению в обществе тяги к «сильной руке» и к надеждам, что авторитарный лидер гарантирует стабильность и порядок³.

Чем более институционализирована политическая система, тем более упорядочено государство, которое угрожает гибриднему, относи-

¹ Красин Ю. А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 125.

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 8.

³ Шевцова Л. Ф. Смена Режимы или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 47.

тельно автономному режиму. В постсоветской России политическая интеграция происходила на уровне режима, а не на уровне политической системы. В то время как политическая система регулируется конституционными нормами, законами, судебными решениями, режим действует в зависимости от личных связей, покровительства и попыток сохранить свою автономию. Поэтому создание политических институтов не сопровождалось институционализацией политических процессов.

Корнями *постсоветского политического режима* являются, с точки зрения его исследователей, особенности российской политической культуры — патернализм, этатизм и авторитаризм «наверху» и молчаливое равнодушие «внизу». Консерватизм любой устоявшейся системы настолько велик, что преодолеть его крайне трудно, поэтому результат борьбы не известен. Так, отечественный политолог В. Гуторов полагает, что «трагизм политической, социальной и духовной жизни современной России состоит, прежде всего, в том, что, декларативно порвав с коммунистической системой, она пока не способна ни избавиться от традиций своего недавнего прошлого, ни обрести новых»¹. Аналогичной точки зрения придерживается А. Соловьев: «Россия, как никакая другая страна, демонстрирует приверженность „сквозной“ логике властвования, и на смену недолгим периодам „оттепелей“, „перестроек“ и „демократизаций“ неизменно приходит откат к патерналистско-авторитарной модели»².

В России общество и власть идеологически сориентированы в разных направлениях. Такое расхождение сложилось исторически, под влиянием опыта существования в имперском и постимперском политическом пространстве. Российская история свидетельствует о том, что процесс формирования государственности из разнородных в политическом, культурном, этническом и конфессиональном отношениях элементов подразумевал преобладание в политической культуре взгляда на единство государства как на упрочение властной вертикали. Только при такой структуре верховная власть могла доминировать, не вторгаясь в сферу региональной, экономической, культурной и правовой специфики. Следует также отметить негативное отношение общества к навязыванию идеологии, что явилось следствием

¹ Гуторов В. А. Современная российская идеология как система и политическая реальность. Методологические аспекты // Полис. 2001. № 3. С. 80.

² Соловьев А. И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис. 2004. № 6. С. 105.

коммунистического правления. В данном контексте современный политический режим в России, по мнению Н. Шестова, «антикоммунистичен постольку, поскольку либерально-демократичен»¹.

Примерно до середины 1990-х гг. господствующей тенденцией было движение страны в направлении представительной демократии. Конкретными проявлениями такой политики явилась высокая политическая активность граждан, формирование легальной оппозиции, децентрализация власти, становление системы выборов. Однако эти достоинства, по выражению О. Смолина, превратились в собственную противоположность: демократизм — в популизм, антибюрократизм — в непрофессионализм, децентрализация — в «парад суверенитетов»².

Решительным шагом на пути к демократии является переход к выборной системе формирования власти. Свободные альтернативные выборы сохраняют потенциал для превращения российской демократии из режимной в реальную, когда и политическая система, и режим ее функционирования станут демократическими. В сегодняшней России ни один политик не может построить или завоевать власть без использования голосов в качестве ресурса. Если бы существовал политический потенциал авторитарного ресурса, им бы, несомненно, воспользовались.

В то же время политическая практика создает институты, которые формально являются демократическими, но не несут ответственности перед обществом. Так, политические партии в основном осуществляют связи с элитой и мобилизуют идеологические и политические ресурсы на межэлитную борьбу. Экономика в России развивается по рыночным законам в отсутствие эффективно функционирующей рыночной системы, поэтому предприниматели стремятся использовать существующие законы для обретения независимости от бюрократии в целях защиты своих личных и имущественных прав. Средний класс по мере своего развития также будет стремиться обеспечить свои имущественные права и личные свободы в системе законов. В результате укрепления законности режимная система постепенно уступает место демократическому режиму. Для его установления необходимо, чтобы противостояние оппонентов завершилось добровольным принятием всеми сторонами демократических норм и ценностей и согласием институционализировать свои интересы в рамках новой политической

¹ Шестов Н. И. Идея единства страны и реформа российской политической системы // Полис. 2004. № 6. С. 112.

² Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006. С. 197.

системы. Вместе с тем институты демократии (парламент, суды, местное самоуправление) сохраняют способность независимого функционирования и являются фундаментом перехода к демократическому режиму.

Политический психолог Е. Шестопал утверждает, что «ценности демократии усваиваются россиянами ровно в той степени, в какой они соответствуют нашей культуре. Ценности, которые нам органичны, принимаются, а чуждые по духу — отбрасываются. Происходит своего рода естественный отбор элементов демократии, предлагаемых населением властью. ...Мы видим сегодня очень серьезный авторитарный запрос со стороны населения...»¹

10.2. Политический режим Б. Ельцина

По выражению одного из российских политиков, Россия времен Б. Ельцина представляла собой причудливую смесь авторитаризма на региональном и демократии на федеральном уровнях².

Большинство политологов и политиков согласны с тем, что политический режим при первом Президенте России не был диктаторским, но в то же время демократическим его назвать сложно. Этот режим определяли по-разному: «авторитарная демократия» (В. Рукавишников), «полудемократия» (Л. Гордон), «российский гибрид» (Л. Шевцова), «фасадная демократия» (Д. Фурман), «электорально-клановый» или «клановая демократия» (А. Лукин) и т. д.

Систему способов и методов управления, сложившуюся при Б. Ельцине, некоторые политологи назвали «режимно-государственной», при которой в центре режима находился президент с большим объемом полномочий, принимавший решения по всем основным вопросам, и его администрация, обеспечивавшая выполнение этих решений. Результатом такой политической практики явилось ослабление других структур государства и снижение эффективности управления.

Политическая власть, осуществляемая в России в 1990-е гг., не использовала методы традиционного авторитаризма, а имеющий место политический режим не мог изолировать себя от некоторых черт современной либерально-демократической политики, таких как критика со стороны СМИ, парламентский надзор, а также выборы. В то же время

¹ Шестопал Е. Б. Авторитарный запрос на демократию, или Почему в России не растут апельсины // Полис. 2004. № 1. С. 28.

² Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 27.

политика 1990-х гг. основывалась на классических постулатах либеральной демократии и рыночной экономики, поэтому имела двойственный характер: в ней уживалось отсталое командное управление старого типа, бюрократическое регулирование экономики и передовая политика, направленная на подлинное разделение властей, отделение политики от экономики, подчинение политики закону и свободные выборы. Не препятствуя дальнейшему развитию демократии, власть в радикально новых формах воспроизводила практику прошлого. Рождающаяся новая общественно-политическая реальность несла в себе сложный сплав частично преодоленных, а частично преобразованных традиций прошлого. Эти особенности, как считает Д. Росту¹, характеризуют неизбежный переходный период, подготовительную фазу перехода к демократии, так как для становления действительного демократического режима важна не просто политизация, сопровождающаяся конфликтами, а действительная поляризация и борьба активных политических сил: только тогда стороны смогут заключить пакт, обеспечивающий дальнейшее разрешение конфликтов в обществе согласительными методами.

Политический режим, установленный при Б. Ельцине, имел двоякую направленность: с одной стороны, стремление к демократии, международной интеграции (вступление в Совет Европы в 1996 г.), к менее бюрократизированной и подлинно рыночной экономике; с другой стороны, он унаследовал, продолжил и даже развил многие черты прошлого.

Конституция 1993 г., закрепив власть Б. Ельцина, установила, по выражению О. Смолина, «демократический по форме, но авторитарный по содержанию политический режим»². Так, осуществление власти в современной России в 1990-х гг. было связано с рядом особенностей, входящих в противоречие с конституционными положениями.

Среди основных следует выделить следующие особенности:

- ◆ гипертрофия властных прерогатив президента за счет ограничения полномочий других институтов;
- ◆ номинальность разделения властей — законодательной и исполнительной, центральной и региональной, приводящая к их политической борьбе за влияние на политические, экономические, социальные и иные ресурсы власти;

¹ Росту Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полит. 1996. № 5. С. 9.

² Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006. С. 203–204.

- ◆ неэффективность государства как основного социального института, непосредственно управляющего обществом, его неспособность обеспечить консенсус по основополагающим вопросам общественной жизни, решить проблемы бедности;
- ◆ сочетание форм авторитарно-олигархического правления с элементами демократической процедуры, в частности с выборами и многопартийностью;
- ◆ фактическая подконтрольность правительства только президенту и его полная зависимость от политической конъюнктуры, а не результатов деятельности, в результате чего происходила кадровая чехарда, порой без учета качества работы правительства;
- ◆ множественность режимов (частичное соблюдение демократических процедур на федеральном уровне и авторитаризм в ряде регионов);
- ◆ концентрация власти в руках узкого круга лиц из номенклатуры и крупных собственников, разбогатевших нелегитимными методами, что приводило к использованию криминальных методов государственно-управленческой и хозяйственной деятельности;
- ◆ значительная укорененность неформальных властных отношений, формирование элитарного корпоративизма вместо плюралистической демократии;
- ◆ малочисленность и организационная слабость партий, лишенных социальной базы и неспособных эффективно выполнять основную функцию — посредника между властью и обществом;
- ◆ широкие масштабы лоббистской деятельности, не регулируемой законодательными актами и неподконтрольной обществу;
- ◆ неразвитость системы местного самоуправления, зависящего от региональных элит;
- ◆ отсутствие в обществе единой идейно-ценностной и нормативной систем, которые позволяли бы гражданам ориентировать свое поведение.

Сложившийся общественный порядок имеет глубокие корни в отечественной институциональной и политико-культурной традиции моносубъективности власти, то есть сосредоточении властных ресурсов в одном персонифицированном институте при сугубо административных функциях всех других институтов.

Существующая конфигурация политической власти создает специфическую ситуацию, при которой легитимизируемые всенародным

голосованием институты государства (Президент и Дума), участвуя в формировании исполнительной власти, реально никакой ответственности за ее деятельность не несут. Правительство, назначаемое президентом и только ему подотчетное, в любой момент может быть отправлено в отставку по соображениям политической целесообразности или вследствие «подковерной» борьбы.

Поскольку ни парламентское большинство, ни парламентские коалиции не обладают правом формировать правительство, борьба партий на выборах и сами выборы лишены того смысла, которым они наделены в демократических государствах. Победа партии на выборах не дает ей возможности проводить курс, заявленный в программе, а статус Государственной Думы не позволяет эффективно контролировать исполнительную власть. В связи с тем, что ни одна партия не в состоянии реализовать свою предвыборную программу, граждане утрачивают главный стимул для участия в избирательных компаниях.

В 1990-е гг. у политической власти отсутствие долговременной стратегии развития сочеталось с обилием разного рода федеральных программ, слабо увязанных между собой и финансово не обеспеченных. При отсутствии массового гражданского самосознания, фрагментарности общества и его отчужденности от власти правящая элита выработала определенный механизм поддержания относительной стабильности внутри себя и общества в целом. В этот механизм были встроены парламентские партии, включая КПРФ, претендующую на роль выразителя протестных настроений населения. Став элементом политического режима, они, однако, не являлись реальным противовесом корпоративным группам правящей элиты.

Неспособность партий выполнять функцию защиты групповых интересов, рост влияния корпораций и масштабов их лоббистской деятельности, распространение коррупции при пассивности и разобщенности населения создавало реальную перспективу формирования *клиентарного*¹ общества вместо общества гражданского.

10.3. Политический режим В. Путина

Новый политический режим, связанный с именем нового президента, стал формироваться после президентских выборов 2000 г. Но еще до выборов стал проявляться политический стиль нового лидера, который

¹ Клиентела — совокупность клиентов какого-либо патрона; форма жесткой социальной зависимости.

в значительной степени определил методы и способы осуществления власти. Как пишет В. Согрин, «Путин с момента вступления в президентскую должность... и своим внешним видом, и своим поведением демонстрировал политическую независимость и надпартийность, настойчиво утверждая стиль *просвещенного авторитаризма*. Авторитаризм проявлялся в демонстрации политической воли и определяющей роли нового лидера в выдвижении и одобрении всех сколько-нибудь значимых государственных решений, просвещенный же характер авторитаризма усматривался в желании соединить вождизм и государственничество с либерализмом, твердом неприятии реставрационных идей»¹.

В условиях, когда общество оказалось социально и идеологически расколотым, в качестве основы государственной политики В. Путиным был избран *принцип «социального контракта»* — консолидации государства, бизнеса и общества, который позволял ему, с одной стороны, не отказываться от социальных обязательств перед гражданами, с другой стороны — от постулатов либеральной идеологии. Таким общественным компромиссом явилась реформа государственных символов.

Как прагматичный политик В. Путин демонстрирует готовность к диалогу с представителями всех политических сил, включая оппозиционные. Принцип равноудаленности он использует также в экономической и конфессиональной сферах.

Подтверждая приверженность демократической направленности преобразований, В. Путин в то же самое время демонстрировал решительность при нейтрализации влияния на власть тех олигархов, которые финансировали и контролировали СМИ, развязавшие против президента пиар-кампанию. Эти события породили беспокойство по поводу положения независимых средств массовой информации в России.

Экономическая программа В. Путина — сделать Россию совместимой с мировым хозяйством, создать общепринятую в мире экономическую среду, обеспечив при этом приток необходимых внутренних и внешних инвестиций. Характеризуя механизм осуществления современной власти в различных сферах, А. Яковлев констатировал: «экономика либеральная, политика авторитарная»².

¹ Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 238.

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 12.

В ежегодных посланиях Федеральному собранию Президент России акцентирует внимание на создании условий для высокого уровня жизни в стране, «жизни безопасной, свободной и комфортной», которая возможна только при зрелой демократии и развитом гражданском обществе¹. Стремление соответствовать «гуманистическим ценностям, широким возможностям личного и коллективного успеха, выстраданным стандартам цивилизации» является, с точки зрения президента, приоритетной задачей России, как страны европейской цивилизации².

Однако ряд политологов отмечают несоответствие между официально заявляемыми целями политических преобразований и реальной политической практикой. Так, М. Урнов заявляет о расхождении «между декларируемыми намерениями создать систему устойчивой представительной демократии и постепенным свертыванием на практике начавших было формироваться важнейших элементов представительной демократии — ростков публичной политической конкуренции, осуществляемой по прозрачным и стабильным правилам»³.

В свою очередь, Л. Шевцова считает, что произошел переход от выборного самодержавия при Б. Ельцине к *бюрократически-авторитарному режиму*, сформированному В. Путиным. Известный отечественный политолог называет бюрократически-авторитарным правление, при котором власть сосредоточена в руках лидера и осуществляется при опоре на бюрократию и силовые структуры. Нередко подобные режимы включают в себя и либералов-технократов, которые придают им импульс развития. Но эти режимы нестабильны и рано или поздно встают перед дилеммой: либо двигаться в сторону демократии, либо жесткой диктатуры⁴. С формированием бюрократически-авторитарного режима, полагает Л. Шевцова, «пространство для укрепления демократического вектора в России катастрофически сжалось. Есть основания опасаться, что в случае экономического и социального кризиса возобладает именно национал-популистский рецепт решения российских проблем»⁵.

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/64879.shtml>.

² Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 г. // URL: http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type82634_87049.shtml.

³ Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 26.

⁴ Шевцова Л. Ф. Смена Режима или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 47.

⁵ Там же. С. 50.

Для характеристики российского политического режима начала XXI в. некоторыми политологами стал использоваться термин «управляемая демократия». Данный термин — это косвенный индикатор происходящего. Между тем, существуют и прямые признаки отхода нынешней политической системы России от базовых принципов конкурентной политики. Так, почти бесспорно российским политологическим сообществом признаются в качестве таковых следующие признаки:

- ◆ резкое ослабление политического влияния региональных элит и большого бизнеса;
- ◆ установление прямого или косвенного государственного контроля над главными телеканалами страны;
- ◆ постоянно нарастающее по масштабам использование «административного ресурса» на выборах регионального и федерального уровней;
- ◆ фактическая ликвидация системы разделения властей;
- ◆ формирование непубличного стиля политического поведения¹.

Важной вехой в формировании современного политического режима стали парламентские выборы 2003 г., в результате которых, по выражению А. Яковлева, «исчезла альтернативность, а вместе с ней и реальный парламентаризм, поскольку демократии без оппозиции не бывает»².

Получив конституционное большинство в Государственной Думе, политическая партия «Единая Россия», заявившая о полной поддержке политики действующего президента, имеет неограниченные возможности для осуществления политических и экономических реформ, изменения политической системы общества, что и было продемонстрировано в конце 2004 г. путем принятия федерального закона, изменяющего порядок избрания глав исполнительной власти субъектов федерации. Увеличение проходного барьера для политических партий с пяти до семи процентов также трудно назвать демократической мерой.

«...Усилив свой контроль над государством, — констатирует Л. Шевцова, — Путин и только он будет ответствен за Россию. Он уже никого не сможет обвинить в своих неудачах. Между тем, чем выше ответственность, тем сильнее угроза утратить доверие и поддержку

¹ Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 26–27.

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 11.

общества в случае провалов и ошибок. Попытавшись переложить ответственность на правительство и парламент, лидер будет лишь подрывать собственный режим, коль скоро все институты являются откровенным продолжением исполнительной власти»¹.

Своеобразие политического режима действующего президента позволило ряду исследователей охарактеризовать его «путинским». А. В. Никонов ввел термин «пугинизм», под которым он понимает нынешний российский режим и идеологию президента².

Некоторые исследователи считают, что действия президента обусловлены потребностями и ожиданиями общества. Так, Е. Шестопап утверждает, что «сегодня власть делает то, чего хочет общество»³. Общество же не готово к политической демократии, так как, утверждает В. Пастухов, «сначала в народе воспитывается ответственность и привычка жить по закону, и только потом государство переводится на рельсы политической свободы, а не наоборот»⁴.

Устойчивость и стабильность режима во многом зависят от эффективности государственного управления. Иницируя проведение административной реформы, правящий режим пытается сформировать системные очертания механизма принятия решений за счет изменения характера и стиля деятельности административных структур. Однако, как отмечает А. Соловьев, особую настороженность вызывает тот факт, что большинство действий режима нацелено на усечение прав населения, резкое повышение контроля над его политической активностью и тем самым на вытеснение с политического рынка всех сколько-нибудь значимых форм политического протеста.

Стремление режима управлять политическими контактами с бизнесом, солировать на партийном и медийном рынках, контролировать гражданские структуры и т. д. свидетельствует о том, что он пытается подменить собственной активностью активность всех своих политических партнеров. В результате вполне естественный процесс политизации государственного управления трансформируется в процесс управления политикой с сопутствующим ему перехватом представительских

¹ Шевцова Л. Ф. Смена Режима или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 48.

² Никонов В. Путинизм // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 29.

³ Шестопап Е. Б. Авторитарный запрос на демократию, или Почему в России не растут апельсины // Полис. 2004. № 1. С. 26.

⁴ Пастухов В. Б. Третий срок Путина как альтернатива политическому ханжеству. Реплика политического циника // Полис. 2006. № 2. С. 164.

функций у населения и бизнеса, пренебрежением мнений гражданских контрагентов и торможением политической активности общества.

Поскольку складывающаяся на наших глазах система управления несовместима с демократической формой организации политической власти, и в обществе, и в системе управления возникают и углубляются разнообразные разломы и противоречия, создаются узлы напряжения. В итоге режим «управляемой демократии» начинает трансформироваться в чисто «административный», что чревато тяжелыми последствиями для самой власти.

Выход из сложившейся ситуации А. Соловьев видит не в активизации чахнувшего под административным гнетом гражданского общества, а в плюрализации элит, структурном и социальном «разжижении» корпорации властвующих и управляющих, так как повышенная сплоченность правящих кругов — самое страшное для общества¹.

В предвыборной борьбе 2003 г. именно на борьбе с бюрократией акцентировали внимание правые, но народ им не поверил — с российской бюрократией пока еще никто не смог справиться. Поэтому граждане России проголосовали за тех самых административных работников, которые и должны в соответствии со своими обязанностями обеспечить ускоренное продвижение реформ. Именно эту партию поддерживает президент, а с именем президента народ связывает наступившую стабильность и улучшение жизни. Именно он сможет справиться с бюрократией, заставит двигаться заржавевший механизм государственного управления, сможет перераспределить богатства страны в пользу народа, а не отдельных олигархов. И народ прав, потому что в соответствии с Конституцией России именно президент обладает наибольшим объемом властных полномочий, достаточным для приведения в порядок государственного хозяйства.

В противовес пессимистичным прогнозам ряда политологов в отношении демократического развития страны президентская команда, напротив, заявляет о возвращении реального смысла слова «демократия» всем демократическим институтам, которое стало возможным благодаря проводимой политике. Суть таких заявлений заключается в том, что деятельность президента пользуется поддержкой большинства населения, то есть реализуется главный принцип демократического общества. Высокий рейтинг президента свидетельствует о такой поддержке и о доверии к его политике со стороны граждан.

¹ Соловьев А. И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис. 2004. № 6. С. 105–108.

«Сочетание либеральной экономики, жесткой власти, открытой, независимой внешней политики характерно для консерватизма в его голлистской разновидности»¹, — считает В. Никонов. Именно на этих столпах президент Франции Шарль де Голль строил свою политику, которая принесла ощутимые для страны результаты. Именно такой политики придерживается российский президент Владимир Путин. С одним лишь отличием: у России и Франции различный демократический опыт, несопоставимый как по временному интервалу, так и по качественным параметрам.

10.4. Недемократические тенденции политического режима современной России

Обеспокоенность значительной части политологического сообщества авторитарными тенденциями в формировании политического режима в современной России вполне очевидна. Некоторые из этих тенденций субъективны, а некоторые кроются в российском политическом менталитете и в недавней советской политической практике.

В современной России еще сохранились некоторые тоталитарные традиции, имеющие свою специфику. В этой связи принципиальное значение имеет тот момент, что в России промышленная революция была осуществлена за счет превращения всей массы населения в наемных рабочих государства и тотальной экономии на оплате труда. Эта экономия, или сверхэксплуатация, привела к деградации рабочей силы и развитию ее теневого довоспроизводства. В результате качество и количество труда перестали соответствовать потребностям индустриально-информационных технологий.

Сложность реформирования тоталитарной организации в России заключается в том, что для ее осуществления необходимо значительно поднять уровень оплаты труда наемной рабочей силы, для чего нужны обширные капиталовложения. В то же время для повышения эффективности экономики также необходимы значительные дополнительные инвестиции. Повысить уровень инвестирования экономики для ее модернизации и одновременно повысить оплату труда всей массе наемных работников без больших иностранных капиталовложений невозможно. Получается, что для реформируемой России

¹ Никонов В. Путинизм // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 37.

требуется новая и мощная система мобилизации наемного персонала, который должен работать лучше, чем при социализме, за значительно меньшую, чем дореформенная, оплату труда.

Неустойчивость сложившейся ситуации затрудняет процессы демократизации России и создает условия для усиления в стране авторитаризма.

Авторитарность заложена в традициях российского общества. В современных условиях тоска по «сильной руке» усиливается ходом и направленностью реформ, за которые подавляющему большинству населения приходится платить слишком большую цену. В результате реформ образовался в стране огромный разрыв между богатыми и бедными, что при отсутствии стабилизирующего «среднего класса» ведет к росту авторитарных настроений. По данным правительства, в 2004 г. разница в доходах 10 % самых богатых и 10 % самых бедных людей в России составляла 14,1 раза, в 2005 г. — 14,8 раза. То есть наблюдается не сокращение, а увеличение разрыва, который становится опасным. В развитых государствах разрыв составляет 4–7 раз. Исследователи считают, что при семикратной разнице в доходах в социально-экономической сфере начинают происходить позитивные качественные изменения, свидетельствующие о необратимости перемен.

Проблема демократии не особенно актуальна в бедной стране, где люди больше думают о выживании, чем о соблюдении прав человека. Люди, привыкшие все необходимое получать от государства, не знают, что делать со свободой, которую им обещают правые партии. Еще Г. Федотов, говоря о выборе России в октябре 1917 г., отмечал, что русский народ предпочел свободе государственную мощь. «Сознательно или бессознательно он сделал свой выбор между национальным могуществом и свободой. Поэтому он несет ответственность за свою судьбу»¹.

Свобода, не подкрепленная материальной составляющей, которую должно обеспечить социальное государство, является обузой для человека. Для того чтобы хорошо жить в условиях свободы, необходимо проявлять инициативу, повышать профессиональный уровень, не надеяться на помощь государства, а самому, по возможности, решать жизненные проблемы. Для этого необходима психологическая готовность личности, а также помощь со стороны государства,

¹ Федотов Г. П. Россия и свобода // Судьба и грехи России. СПб., 1992. Т. 2. С. 284.

которое должно обеспечить реализацию свободы гражданина в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах. Соответствующим образом должны работать политические институты и бюрократия, которая в российских условиях является главным препятствием на пути становления демократических свобод.

Чувство неудовлетворенности в обществе объясняется не только неадекватным решением проблемы социальной справедливости, но и унижением чувства национального достоинства россиян, оскорбленного чувства патриотизма, которое всегда составляло фундамент духовной жизни России.

Усиление авторитарных тенденций в политическом режиме России обусловлены принятой в 1993 г. Конституцией, в которой перераспределение полномочий явно смещено в сторону исполнительной власти, и особенно президента. Реальные рычаги воздействия на его политику у других ветвей власти серьезно ограничены.

Усилению авторитарных тенденций способствуют также такие факторы, как:

- ◆ распространение терроризма;
- ◆ перманентный рост преступности;
- ◆ природные катаклизмы;
- ◆ этнорегиональные и конфессиональные конфликты;
- ◆ нестабильность ситуации внутри правящих элит;
- ◆ военные действия в Чечне.

Надо отметить, что тенденции к авторитаризму усиливаются, когда перед обществом стоят качественно новые задачи, требующие времени и большого напряжения всех социальных ресурсов.

Озабоченность по поводу российского авторитаризма А. Яковлев высказал следующим образом: «В силу многолетних традиций авторитарность в нашей стране перенасыщена психологией нетерпимости и догматизмом, не приемлющими перемен. Отсюда и тоска по Ленину, Сталину, Андропову, и возврат старого гимна, и новая цензура, и активность льстецов, и предложение восстановить памятник Дзержинскому, и обманчивые надежды на военных, способных, якобы, «навести порядок». Видимо, у новой правящей элиты явно не хватает времени заглянуть в реальную историю страны»¹.

¹ Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 13.

10.5. Демократические тенденции политического режима современной России

С другой стороны, в современной России все отчетливее проявляются характерные черты демократии: строятся основы правовой государственности и создаются основы гражданского общества; власть на федеральном и местном уровнях выбираема и сменяема; действуют механизмы непосредственной демократии (референдумы), существует система разделения властей в государстве; гарантированы основные права человека, реально действует политическая оппозиция, в том числе и «непримиримая»; формально судебные органы независимы от исполнительных органов власти; отсутствует ведущая идеология; в экономике складывается свободный и конкурентный рынок при многообразии форм собственности; существуют независимые средства массовой информации и коммуникации.

В последние годы приняты законы, которые способствуют повышению значимости политических партий в политической жизни страны: выборы в Государственную Думу теперь проходят только по пропорциональной системе, а в законодательные органы субъектов федерации — по смешанной, причем не менее половины депутатов избираются по спискам политических партий. Политическим партиям, победившим на выборах в региональный парламент, предоставляется право предлагать президенту кандидатуру для выдвижения на пост главы администрации субъекта федерации; с 2006 г. начала работать Общественная палата, одной из важнейших задач которой является проведение экспертизы наиболее значимых законопроектов в целях реализации интересов общества.

Для усиления в России демократических тенденций необходимо проведение реформ, имеющих положительный результат для большинства людей: реформы административно-государственного аппарата, создание условий для эффективного функционирования мелкого и среднего бизнеса, пенсионной реформы, реформы местного самоуправления, реформы здравоохранения и образования.

Ввиду неэффективности российской власти растет число сторонников внесения в Конституцию таких изменений, которые позволяли бы реформировать политическую систему путем перераспределения полномочий в пользу Государственной Думы, правительства и премьера. Независимо от политической ориентации многие из них выступают за предоставление парламентскому большинству права формирования правительства и контроля за его деятельностью.

В отсутствие массового среднего класса, влиятельных самостоятельных партий и независимого от власти местного самоуправления перспективы демократической трансформации авторитарно-олигархической системы во многом зависят от двух факторов: от наличия в самой правящей элите влиятельных групп, заинтересованных в демократизации страны, и от воздействия такого нового феномена, как формирующееся «транснациональное гражданское общество». Инициированные в 2006 г. Президентом России национальные проекты в области образования, здравоохранения, развития агропромышленного комплекса и строительства доступного жилья призваны стабилизировать общественно-политическую ситуацию и оказать помощь гражданам в получении жизненно важных услуг.

Вектором развития политической власти в современной России в последние годы стала политика центризма. Независимо от ее идеологической направленности она способствует минимизации политических конфликтов, помогает использовать политический потенциал всего общества, поддерживать стабильные отношения между элитарными слоями и гражданами.

Следует также отметить, что здоровый государственный консерватизм, помноженный на гражданский консенсус, — это те ценности, приоритет которых для современной России безусловен в плане демократизации ее политического режима.

Для России является актуальным предупреждение, прозвучавшее от аргентинского политолога Гильермо О`Доннелла, относительно гибели демократии. Исследователь выделяет два вида такой гибели: внезапная и медленная. Внезапная смерть происходит вследствие гражданской войны, государственного переворота или какого-либо еще заметного события, которое сразу же привлекает внимание и указывает на точную дату гибели демократии. Но враги демократии действуют и более тонкими и безопасными методами, позволяющими покончить с ней медленно. Постепенно и незаметно происходит эрозия демократических свобод, гарантий и процессов. При этом нельзя указать точную дату, когда демократию следует объявить усопшей. Можно лишь заметить задним числом период постепенного удушения, когда при каждом затягивании петли демократические деятели как внутри страны, так и за рубежом раз за разом упускали шанс дать отпор, поскольку каждый шаг сам по себе не казался достаточно серьезным для полной мобилизации сил. Медленная смерть коварна: насилие и репрессии, сопровождающие ее, могут быть столь же крупными, как и в случае внезапной смерти, но при этом умирающая демократия

способна прикрыться претензиями на сохраняющуюся внутреннюю и международную легитимность, из-за чего оказывается затруднительным предпринять соответствующие и своевременные внутренние и международные меры¹.

Основные понятия

Авторитаризм, бюрократически-авторитарный режим, гибридный режим, демократия, институционализация, клиентарное общество, методы осуществления власти, политическая система, политический режим, принцип «социального контракта», просвещенный авторитаризм, режимная система, «путинский» политический режим, «режимно-государственная» политическая система, «управляемая демократия».

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается амбивалентность политического режима в современной России?
2. Каковы характерные признаки гибридного или переходного политического режима?
3. Как российская политическая культура влияет на политический режим?
4. Как некоторые политологи называли политическую систему, сложившуюся при Б. Ельцине?
5. Назовите особенности осуществления политической власти в 1990-е гг.
6. Какой политический институт реально несет ответственность за деятельность исполнительной власти в современной России?
7. Каковы особенности политического стиля В. Путина, охарактеризованного В. Согриным как «просвещенный авторитаризм»?
8. В чем заключается сущность принципа «социального контракта»?
9. Как характеризует Л. Шевцова бюрократически-авторитарный режим?
10. Какие признаки выделяют политологи для характеристики политического режима «управляемой демократии»?
11. Как повлияли парламентские выборы 2003 г. на формирование политического режима в России?

¹ О`Доннелл Г. Следует ли слушаться экономистов? // URL: http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-11/o_donn.htm.

12. Как характеризует политический режим, сложившийся при В. Путине, российский политолог В. Никонов?
13. Назовите основные социально-экономические причины, способствующие авторитарным тенденциям современного политического режима.
14. Какие дополнительные факторы влияют на авторитарность власти?
15. Назовите основные демократические тенденции в политическом режиме современной России?

Литература

- Гуторов В. А.* Современная российская идеология как система и политическая реальность. Методологические аспекты // Полис. 2001. № 3.
- Красин Ю. А.* Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 125.
- Никонов В.* Путинизм // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003.
- Политология* в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.
- Саква Р.* Режимная система и гражданское общество в России // Полис. 1997. № 1.
- Смолин О. Н.* Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006. С. 197.
- Согрин В. В.* Политическая история современной России. 1985—2001: от Горбачева до Путина. М., 2001.
- Соловьев А. И.* Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис. 2004. № 6. С. 105.
- Урнов М., Касамара В.* Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005.
- Шевцова Л. Ф.* Смена Режима или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 47.
- Шестопал Е. Б.* Авторитарный запрос на демократию, или Почему в России не растут апельсины // Полис. 2004. № 1.
- Яковлев А. Н.* Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 8.

Глава 11

Становление современного российского государства

11.1. Правовые основы новой российской государственности

Распад СССР поставил перед Российской Федерацией, как и перед другими республиками бывшего Союза, проблему обеспечения самостоятельного государственного существования, задачи становления новой российской государственности.

В связи с этим перед руководством страны, общественно-политическими партиями и движениями, заинтересованными в демократической и сильной России, остро встала задача поиска цивилизованной системы ее государственного устройства в условиях современных преобразований. Необходимо было совершить переход к социально ориентированной рыночной экономике и демократическим методам руководства, создать правовые основы российской государственности, построить такое государство, которое надежно и эффективно служит своему народу, устанавливает и гарантирует порядок, охраняет общество от анархии и произвола; защищает от любых угроз извне; гарантирует комплекс социальных благ, в первую очередь тем, кто сам не в состоянии реализовать предоставленные государством возможности.

Политическое развитие России в первые годы после распада СССР было связано с конституционным оформлением российской государственности. Прежде всего стали создаваться президентские структуры — Совет безопасности и Президентский совет, в регионах вводился институт представителей президента, которые осуществляли властные полномочия в обход местных Советов.

Правовая основа российской государственности в конце 1991 — начале 1992 гг. была довольно противоречивой. Она базировалась на законах, унаследованных от СССР, и законах РСФСР как составной

части Союза. Такая противоречивость конституционной базы России была объективно обусловлена ее эволюционным переходом к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними.

В одном государственном организме сосуществовали и противостояли друг другу два несовместимых начала. Новое — президентская власть, федерализм, принцип разделения и взаимного ограничения властей, ответственности перед обществом. И старое — строгая иерархия системы Советов с ее монополией на все властные функции и коллективной ответственностью (то есть безответственностью) за принимаемые решения.

Законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия отдельных поправок к действующей Конституции РСФСР 1978 г., законов, деклараций, указов Президента РФ. Важным достижением в этом отношении была принятая в 1990 г. Декларация о защите прав и свобод граждан — основополагающий документ для дальнейшей работы над законодательством, обеспечивающим права человека.

В связи с реформированием социально-экономических отношений, стремлением создать социально ориентированную рыночную экономику были приняты законодательные акты, регулирующие новые отношения собственности, земельные отношения, предпринимательскую деятельность, приватизацию, банковскую сферу, гарантировавшие свободу средствам массовой информации. Важными шагами в правовом оформлении новой российской государственности стали начавшаяся судебная реформа, значительными вехами которой были учреждение Конституционного суда, арбитражных судов и суда присяжных, серьезное обновление уголовного и уголовно-процессуального законодательства, гарантирующего реальность презумпции невиновности.

Однако принимаемые законодательные акты не обеспечивали четкого и комплексного регулирования, не всегда предусматривали механизмы их реализации, гарантии и ответственность властных структур перед обществом.

Многие поправки к Конституции РСФСР, другие законодательные акты принимались в острой борьбе двух политических сил — реформаторов и контрреформаторов, которые в течение 1992–1993 гг. все более поляризовались. При этом обострялось, особенно на федеральном уровне, противостояние между исполнительной властью и Советами. Тактика постоянного балансирования, поиска компромиссов с политическими оппонентами сдерживала создание новой российской

государственности, временами вела к отступлению от курса реформ, к продлению болезненных эффектов переходного периода.

В целях мирного разрешения противоречий Президент и Правительство России искали решения при помощи Конституционного соглашения, апрельского референдума 1993 г. о доверии Президенту и поддержке народом курса реформ, конституционного совещания. Хотя большинство участников апрельского референдума высказались в поддержку Б. Ельцина, конфронтация политических сил в стране, особенно в Москве и ряде других городов, росла, порой выливалась в массовые манифестации, сопровождавшиеся столкновениями с милицией и жертвами среди участников.

21 января 1993 г. Президент РФ Б. Ельцин издал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в России». В нем он объявил о роспуске Верховного Совета, Съезда народных депутатов России и проведении выборов в двухпалатное Федеральное собрание, а также выборов Президента России в июне 1994 г.

Существует два противоположных взгляда на события начала октября 1993 г. Противники Президента Б. Ельцина считают, что он совершил преступление: разогнал законно избранный Верховный Совет, использовал в борьбе с ним и другими силами оппозиции вооруженные армейские части, санкционировал убийство сотен граждан России. Сторонники же Президента полагают, что он расправился с антидемократической, прокоммунистически настроенной оппозицией, вставшей на путь мятежа.

«Черный Октябрь» окончательно разрушил систему Советов и советской власти в России. Вслед за Верховным Советом были ликвидированы Советы народных депутатов нижестоящих уровней в большинстве субъектов федерации. Эти события стали катализатором ускорения формирования новой системы власти и создания новой Конституции.

В соответствии с решением Президента Российской Федерации 12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Государственную Думу — нижнюю палату двухпалатного Федерального собрания. Одновременно с выборами проводился референдум по проекту новой Конституции России, подготовка которого была начата еще летом 1993 г. специально созданным Конституционным совещанием.

Выборы в декабре 1993 г. и принятие новой Конституции Российской Федерации заложили правовые основы новой российской государственности, явились их конституционным оформлением и важнейшим этапом демократического обновления России.

Для строительства новой российской государственности, новой системы государственного управления важное значение имеют **Федеративный договор**, подписанный 31 марта 1992 г., Договор об общественном согласии весны 1994 г., подписание договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, принятие и реализация Гражданского, Семейного, Трудового, Уголовно-процессуального кодексов, а также многие другие федеральные законы и нормативно-правовые акты, принятые в последующие годы.

11.2. Этапы становления современного российского государства

Исследователи выделяют различные этапы в становлении современного российского государства. Так, О. Смолин выделяет четыре основных периода в социально-политическом процессе, в результате которых произошло формирование новой российской государственности: реформистский (апрель 1985 г. — август 1991 г.); революционный (август 1991 г. — август 1996 г.); постреволюционный (август 1996 г. — декабрь 1999 г.); период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима (январь 2000 г.)¹.

Историк В. Согрин разделяет современный период российской истории на три завершённых этапа: 1985–1986 гг., 1987–1991 гг., 1991–1999 гг., и один незавершённый (начался с приходом к власти В. Путина)².

В качестве отправной точки для периодизации становления современного российского государства можно выделить 12 июня 1990 г., когда Первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете. Правда, это была всего лишь декларация, не имеющая юридических последствий, однако ее принятие означало потенциальную возможность в случае определенных обстоятельств создать свою государственность. Поэтому **первый этап** можно рассматривать как создание юридических, политических и экономических основ для формирования самостоятельного российского государства. Он был ознаменован введением поста президента и избранием на этот пост Б. Ельцина. Завершается первый этап

¹ Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006. С. 208–223.

² Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 251–254.

распадом Советского Союза и созданием Содружества Независимых Государств (12.06.1990 г. — декабрь 1991 г.).

Второй этап (1992–1993 гг.) обычно определяют как антиэтатистский. Реформаторы первой волны (Е. Гайдар, А. Чубайс, А. Шохин и др.) стремились вытеснить государство из экономической сферы. Его функции здесь, по их замыслу, должен был выполнять саморазвивающийся рынок. На этом этапе были ликвидированы институты планового регулирования экономики, началось ее разгосударствление. Приватизация государственной собственности, либерализация цен, создание институтов рыночной экономики (бирж, коммерческих банков и др.) должны были привести к становлению независимых от государства хозяйствующих субъектов и вызвать соответствующие социальные изменения: формирование класса крупных частных собственников и среднего класса, составляющих основу гражданского общества, способного подчинить себе государство. В социальной сфере государство оставляло за собой поддержку образования, медицины, пенсионного обеспечения, помощь безработным. Государство должно было обеспечивать продвижение реформ, формируя для них правовое пространство, обеспечивая правопорядок и стабильность общества, поддержку мирового сообщества, достаточную обороноспособность страны. В политической сфере он был ознаменован противостоянием Верховного Совета и президента, роспуском Съезда народных депутатов и прекращением деятельности советской власти.

На третьем этапе (1994–1998 гг.) выявилась иллюзорность намерений реформаторов ограничить вмешательство государства в экономическую сферу. Опыт реформ свидетельствовал о том, что государство не ушло из экономики, изменились лишь характер и способы его влияния на экономические процессы. Причем некоторые специалисты отмечают, что эти изменения имели крайне негативные последствия как для государства, так и для общества.

Государственные институты, отказавшись от функций директивного управления и непосредственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов, активно влияли, прежде всего, на процесс приватизации государственной собственности. Это стало основой для сращивания государственной бюрократии с формирующимся классом частных собственников, сопровождавшегося фантастическим всплеском коррупции, возникновением номенклатурно-олигархических кланов, стремившихся подчинить государство своим интересам.

Не сбылась надежда реформаторов на то, что эффективным регулятором экономических отношений в стране станет «саморазвивающийся»

рынок. Напротив, в течение этого периода усилилась тенденция к социально-экономическому кризису в стране. Государство, лишившись значительной части своей собственности, не имея возможности собирать налоги в размере, необходимом для выполнения своих важнейших функций, само оказалось в ситуации острого кризиса.

Этот кризис проявился в неспособности государства консолидировать общество, в котором резко усилилась социальная поляризация, противостояние власти и оппозиции, приобретающее порой чрезвычайно острые формы; в невыполнении важнейших социальных функций, о чем свидетельствует кризис системы здравоохранения, образования, науки, культуры, пенсионного обеспечения; в неэффективной деятельности органов правопорядка, не сумевших остановить вал нарастающей преступности, вызванный переделом собственности; в деградации Вооруженных сил России, теряющих свою боеспособность; в перманентных кризисах правительства; в падении внешнеполитического престижа и влияния российского государства; в неопределенности перспектив экономического сотрудничества России с развитыми государствами, которая особенно усилилась после дефолта.

К осени 1998 г. выявились пороки выбранной модели взаимодействия государства и общества, которая складывалась в процессе современных российских реформ. Мнение об оздоровлении государства и усилении его роли разделяли основные политические силы страны в широком спектре: от «правого» центра до национал-патриотических сил.

Четвертый этап (сентябрь 1998 г. — декабрь 1999 г.) был ознаменован сменой правительства, которое возглавил Е. Примаков, заявивший о необходимости корректировки курса реформ.

Основная цель этой корректировки — повысить роль государства в реформировании российского общества и, прежде всего, его экономики. Это было необходимо для повышения эффективности реформ в интересах всего общества, а не номенклатурно-олигархических кланов. Это не означало возврата к методам жесткого государственного регулирования, свойственным советской эпохе. Необходимы были методы, обеспечивающие оптимальный баланс механизмов саморазвития общества и государственного регулирования, неизбежного для сложно организованных социально-экономических систем. Идеологи радикал-либеральных реформ допустили существенную ошибку в оценке тенденций, определяющих логику развития современных государств. Эта логика оценивалась ими в понятиях «уменьшение —

возрастание» роли государства, тогда как в действительности государство не уменьшало и не усиливало своей роли в обществе, оно меняло методы и средства своего воздействия на общество, оставаясь основным фактором, обеспечивающим устойчивое, стабильное развитие сложных социально-экономических систем.

Пятый этап (2000-е гг.) начался с приходом к власти В. Путина и характеризуется усилением вертикали власти, повышением роли государства в социально-экономической сфере, сменой приоритетов в региональной политике, попыткой создания действенной судебной системы. Не отказываясь от либеральных преобразований в экономической сфере, государство проводит активную социальную политику путем перераспределения ресурсов в пользу проигрывающих слоев общества (бюджетники, пенсионеры, молодежь). Политические преобразования носят в значительной степени авторитарный характер, но не вызывают резких протестов основной части общества. Президентом определен курс на создание сильного государства посредством проведения эффективной экономической политики при реализации принципа верховенства права. В своих президентских посланиях глава государства акцентирует внимание на взаимосвязи сильного государства и защиты гражданских, политических и экономических свобод. Усиление государства связывается с достижением эффективности во всех сферах жизнедеятельности общества.

11.3. Понятие правового государства

Правовое государство означает такой тип государства, власть которого основана на праве, им ограничивается и через него реализуется. Главными элементами, составляющими основу правового государства, являются свобода человека, связанная с наиболее полным обеспечением его прав, и ограничение прав государственной власти.

В правовом государстве в отношении человека создаются условия для его юридической свободы, своеобразный механизм правового стимулирования, в основе которого лежит принцип «разрешено все, что не запрещено законом». Этот принцип противоположен принципу тоталитарного государства: «запрещено все, что не разрешено законом». Их диаметрально противоположность заключается в изначальной свободе или наоборот несвободе человека. Если первый принцип предполагает частичное ограничение прав свободной личности, то второй исходит из возможности предоставления полностью зависимому от государства человеку частичных прав и свобод.

Человек как автономный субъект свободно распоряжается своими силами, способностями, имуществом, совестью. Право же, являясь формой и мерой свободы, должно максимально раздвинуть границы возможностей личности.

Обобщенно-правовые аспекты личности воплощаются в формуле «права человека», которые являются фундаментальными, так как призваны обеспечивать первичные предпосылки достойного человеческого существования и лежат в основе конкретных и многообразных субъективных прав личности. Права человека являются источником постоянного воспроизводства его инициативы, предприимчивости, инструментом саморазвития гражданского общества. В современный период проблемы прав человека выходят на международный, межгосударственный уровень, что подтверждает правомерность их приоритета над проблемами государства, свидетельствует об их общенациональном характере.

Права человека и правовое государство, несомненно, характеризуются общими закономерностями возникновения и функционирования, ибо существовать и действовать они могут только в одной «связке». Оба феномена имеют в своей основе право, хотя его роль для них неодинакова, несмотря на существующие точки соприкосновения. Это свидетельствует о том, что соединяющим звеном между человеком и государством должно выступать именно право, а отношения между ними должны быть истинно правовыми.

Сущность правового государства заключается в ограничении правом государства. Право здесь выступает как антипод произвола и как барьер на его пути. Поскольку государственная власть (главным образом, власть исполнительная) имеет тенденцию вырождаться в различные злоупотребления, для нее необходимы надежные правовые рамки, ограничивающие и сдерживающие подобные негативные явления, ставящие заслон ее необоснованному и незаконному превышению, попиранию прав человека.

Правовые ограничения необходимы для того, чтобы недостатки властной личности не превратились в пороки государственной власти. Вот почему можно сказать, что правом ограничиваются не собственно управляющие воздействия со стороны государственных структур на личность, а лишь необоснованные и противоправные ущемления интересов граждан. По сути дела право, ограничивая власть, бережет ее от саморазрушения, поэтому в условиях демократии утверждается верховенство права.

Следовательно, «правовое государство — это организация политической власти, создающая условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного связывания с помощью права государственной власти в целях недопущения злоупотреблений»¹.

11.4. Реализация принципов правового государства в современной России

Из определения правового государства можно выделить два главных принципа правового государства: наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина (содержательная сторона); а также наиболее последовательное сдерживание с помощью права политической власти, формирование для государственных структур правового ограничения (формально-юридическая сторона).

Первый принцип нашел закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации, где сказано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Главное предназначение правового государства — гарантировать каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. При этом права человека и гражданина являются первичными, естественными, в то время как возможность отправления функций государственной власти является вторичной, производной.

Демократия, так же как и правовое государство, не представляется возможной без свободы человека, реализации которой служат политические институты при условии, если они не просто законны, но и легитимны. Свобода процветает только в том случае, если обществу удастся создать институты, обеспечивающие ее стабильность и продолжительное существование. По мнению Ральфа Дарендорфа, «институты — это рамки, в которых мы осуществляем свой выбор, например экономическое процветание. Институты гарантируют нам соблюдение наших прав, следовательно, — социальную справедливость. Если мы хотим, чтобы как можно большее число людей имело лучшие шансы в жизни, мы должны добиваться этого через институты, не переставая оттачивать и совершенствовать эти структуры»².

¹ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. С. 63–64.

² Дарендорф Р. После 1989: Мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. М., 1998. С. 67.

Второй принцип реализуется с помощью следующих способов и средств.

1. В рамках правового государства особое место принадлежит *конституционализму*, который является стабилизирующим фактором, обеспечивает предсказуемость осуществляемой политики. Исходным началом конституционности является признание приоритетности принципа права, а не фактора силы. Закон становится основным инструментом, регулирующим различные стороны общественной жизни, определяющим границу власти. Верховенство закона является необходимым условием для нормальной жизнедеятельности каждого человека и всего общества. Режим законности, торжество права в неразрывном единстве с приоритетом человека — самое главное в понимании природы правового государства.

В правовом государстве закон, принятый верховным органом власти при строгом соблюдении всех конституционных процедур, не может быть отменен, изменен или приостановлен актами исполнительной власти. Закон принимается либо народом, либо депутатами, которые являются представителями народа и выражают соответственно общественные интересы в отличие от инструкций и приказов, принимающихся министерствами и ведомствами в своих узко отраслевых или корпоративных интересах. Поэтому при расхождении ведомственных распоряжений с законом в России действует последний, как обладающий высшей юридической силой.

2. Ограничение государственной власти через реализацию прав и свобод человека и *гражданина*, то есть реальное осуществление первого принципа. Права человека положены в основу системы «сдержек и противовесов», правового ограничения для государства, не допуская тем самым излишнего регулирующего вторжения последнего в частную жизнь.

Так как государство само себя никогда не ограничит, то ограничение его власти возможно только посредством другой власти, с которой государство не может не считаться. В качестве такой власти выступают права человека и гражданина, которые являются своеобразным проявлением власти личности, волей гражданского общества. Только осознание необходимости инициативного поведения граждан сможет стать гарантией приоритета прав человека и гражданина как высшей ценности над правами государства.

3. Правовое государство опирается на *принцип разделения властей*, который в современной интерпретации имеет три акцента: социальный, политический и юридический. С точки зрения социальной, разделение властей обуславливается разделением общественно необходимого труда по осуществлению властных функций, его специализации и профессионализации. Политический смысл разделения властей заключается в демополизации власти, рассредоточении ее по различным участкам и рациональной организации. Юридический аспект разделения властей реализуется через конституционное закрепление важнейших положений самой идеи, конституционное разграничение ветвей власти.

Система «сдержек и противовесов», установленная в российской Конституции, законах, представляет собой совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Так, применительно к законодательной власти используется довольно жесткая юридическая процедура законодательного процесса, которая регламентирует основные его стадии, порядок осуществления: законодательную инициативу, обсуждение законопроекта, принятие закона, его опубликование. В системе противовесов важную роль призван играть президент, который имеет право применить отлагательное вето при поспешных решениях законодателя, назначить при необходимости досрочные выборы. Деятельность Конституционного суда тоже можно рассматривать в качестве правосдерживающей, ибо он может блокировать все антиконституционные акты. Законодатель в своих действиях ограничивается временными рамками, самими принципами права, конституцией, другими юридическими и демократическими нормами и институтами.

В отношении исполнительной власти используются ограничения ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства. Сюда же можно отнести установленные в законе определенные сроки президентской власти, вотум недоверия правительству, импичмент, запрет ответственным работникам исполнительных органов избираться в состав законодательных структур, заниматься коммерческой деятельностью. Важным средством контроля правительства является принятие бюджета и контроль со стороны парламента за его выполнением.

Демократический характер судебной власти реализуется через общественный контроль, характерной особенностью которого

является гласное судопроизводство. Объективно-критический взгляд общественности — это эффективная форма демократического контроля. Суд обязан исходить не из принципа целесообразности, а из неукоснительного приоритета закона. Для демократического суда характерны следующие правила, общепринятые в практике судопроизводства: презумпция невиновности, необратимость закона, сомнения — в пользу обвиняемого, добровольное признание вины нуждается в доказательствах, один свидетель — не свидетель, нельзя быть судьей в собственном доме. Важной предпосылкой торжества законности является право граждан на судебную защиту. Каждый гражданин имеет право рассчитывать на помощь суда в деле защиты своих прав, чести и достоинства. Неправомерные действия властей могут быть обжалованы в судебном порядке.

4. Способствовать ограничению государственной власти может также *федерализм*. Федерация дополняет горизонтальное разделение власти вертикальным и тем самым становится средством ограничения государственной власти, системой сдержек и противовесов. При реально действующих федеративных отношениях различные государственные структуры и ветви власти будут контролировать друг друга, уменьшать вероятность злоупотреблений и произвола в отношении личности. Вместе с тем в условиях сепаратизма, ложно понятой идеи суверенизации, в рамках неустойчивых федеративных отношений федерализм может легко превратиться в «двойную опасность» для свободы личности, когда и со стороны центра, и со стороны субъектов федерации происходит покушение на права человека и гражданина.
5. *Взаимная ответственность государства и личности* — еще один способ ограничения политической власти. В условиях правового государства личность и властвующий субъект должны выступать в качестве равноправных партнеров, заключивших своеобразное соглашение о сотрудничестве и ответственности.

Этот способ ограничения политической власти выражает нравственно-юридические начала в отношениях между государством как носителем политической власти и гражданином как участником ее осуществления. Устанавливая в законодательной форме свободу общества и личности, государство не свободно от ограничений в собственных решениях и действиях. Посредством закона оно должно брать на себя обязательства, обеспечивающие справедливость и равенство в своих отношениях с гражданином, общественными организациями, другими государствами. «Признание, соблюдение и защита

прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», — гласит ст. 2 Конституции Российской Федерации. Формами контроля со стороны общественности за выполнением обязательств государственных структур могут стать референдумы, отчеты депутатов перед избирателями и т. д.

На тех же правовых началах строится и ответственность личности перед государством. Личность соглашается на определенные ограничения и обязуется подчиняться общим установлениям государства. Применение государственного принуждения должно носить правовой характер, не нарушать меру свободы личности, соответствовать тяжести совершенного правонарушения.

Таким образом, отношения между государством и личностью должны осуществляться на основе взаимной ответственности.

Можно выделить и другие принципы, которые в той или иной мере вытекают из выше приведенных и создают для них обеспечивающий фон. Это — высокий уровень правосознания и правовой культуры, наличие гражданского общества и осуществление контроля с его стороны за выполнением законов всеми субъектами права и некоторые другие. По своей сути все принципы правового государства являются такими ограничениями, которые укрепляют позицию законной и легитимной власти.

Суть правового государства заключается в разрушении монополии государства на власть с одновременным изменением соотношения свободы государства и общества в пользу последнего и отдельной личности. Подлинное правовое государство создает условия для того, чтобы граждане воспринимали себя активными участниками политического процесса, усиливали позитивные и снижали негативные свойства государственности.

11.5. Практика становления правового государства в современной России

В ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации закреплено, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления». Хотя в данной статье прямо указывается, что правовое государство уже есть в России, это пока лишь цель, к которой необходимо стремиться.

Подлинное правовое демократическое государство означает, что граждане воспринимают себя хозяевами жизни, активными участниками управления общественными и государственными делами. Правовое государство — это одна из наиболее совершенных форм взаимоотношения гражданина и государства, когда последнее должно действовать

в правовых рамках, управляться законом, правами человека. Однако в постсоветской России взаимоотношения между обществом и государством были неоднозначными. Вот как охарактеризовал их английский политолог, специалист по России Ричард Саква: «Между гражданским обществом и государством возникла относительно автономная властная структура, режим особого типа, независимый от гражданского общества, но паразитирующий на государстве. Режим пользовался возможностями государства, но был свободен от ответственности перед народом»¹. Взаимопониманию до сих пор мешает коррумпированность власти и пассивность общества.

Процесс становления правовой государственности занимает длительное историческое время. Он совершается вместе с формированием гражданского общества и требует целенаправленных усилий. Правовое государство не вводится единовременным актом и не может стать результатом чистого законодательства. Весь процесс должен быть органически пережит обществом, если оно для этого созрело.

В России большинство населения, понимая необходимость неких общих правил, готовы соблюдать законы, но только при условии соблюдения законов представителями органов власти. Однако российская практика последних лет свидетельствует о грубейших нарушениях российского законодательства чиновниками различных рангов, проявляющиеся в появлении «оборотней в погонах», коррупционных скандалах, затрагивающих все органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Формированию правовой государственности в России будет способствовать как решение социально-экономических проблем: сокращение разрыва между богатыми и бедными слоями населения, минимизирование безработицы, выполнение социальных программ, национальных проектов, устранение социальной почвы роста преступности и нарушений законности, а также реализация комплекса мер государственного-правового порядка: решение проблем федерализма и национальных отношений, снижение уровня бюрократизации, повышение профессионализма, демократизация отношений с гражданами.

В правовом государстве власть рассматривается как сила, стоящая на службе у права, главной функцией которой является выполнение законов и соответственно выраженных в них общественных интересов. В сегодняшней же России системы законов как реально действующей силы еще нет. Господствует зачастую «указное право», что, в конечном счете, обрекает на беспомощность и унижения и простого

¹ Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005. С. 201.

человека, и бизнесмена, и политика. Судебная система еще не стала гарантом справедливости, о чем свидетельствует оценка ее деятельности, данная Президентом России в ежегодном послании Федеральному Собранию в 2005 г.: «если часть российского общества будет по-прежнему воспринимать судебную систему как коррумпированную — говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно»¹.

В правовом обществе личность и государство рассматриваются как равные партнеры, в современной же России взаимная ответственность пока только декларируется. «Необязательное» поведение нашего государства порождает адекватную реакцию. Российские граждане так же начинают относиться и к выполнению своих обязанностей: отказываются от гражданской ответственности, от участия в выборах и референдумах, уклоняются от военной службы, от уплаты налогов, от оплаты за квартиру и за проезд в общественном транспорте.

Для того чтобы вернуть доверие народа, власть должна доказать свою состоятельность, пойти на кардинальные перемены. Такими шагами может стать существенное сокращение громоздкого государственного аппарата и возложение на чиновников реальной ответственности за осуществление их функциональных обязанностей, расширение сферы гласности в деятельности государственных органов власти, учет опыта становления правового государства в других странах.

Достижение целей правового государства возможно только при осознании гражданами необходимости отстаивать свои интересы, влиять на политическую власть, осуществлять контроль за ее деятельностью. Важными факторами демократического участия выступают политические условия, способствующие реализации прав и свобод; правовые и материально-экономические основы, формирующие стремление человека к достойной жизни; доступность средств массовой информации, обеспечивающие политическую коммуникацию общества и власти.

Достаточно убедительно высказался в данном контексте известный экономист Евгений Ясин: «либо мы научимся жить в условиях демократии, то есть станем активными и ответственными гражданами, требовательными к органам государственной власти, станем обществом, способным осуществлять контроль за ней, либо нам заказан путь в мир процветающих наций»².

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml>.

² Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М., 2005. С. 7.

Основные понятия

Взаимная ответственность государства и личности, гражданин, конституционализм, права человека, правовое государство, правовая основа российской государственности, правосознание, принципы правового государства, разделение властей, система «сдержек и противовесов», федерализм, Федеративный договор, этапы становления современного российского государства.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключалась противоречивость правовой основы российской государственности в начале 1990-х гг.?
2. В чем заключалась сущность противостояния между исполнительной властью и Верховным Советом в 1992–1993 гг.?
3. Назовите основные этапы становления современного российского государства.
4. Почему этап 1992–1993 гг. называют антиэтатистским?
5. Какие кардинальные перемены в государственном строительстве произошли на этапе 1998–1999 гг. и с чьим именем они связаны?
6. Охарактеризуйте современный этап в становлении российского государства, начавшийся в 2000 г.
7. Какие главные элементы составляют основу правового государства?
8. В чем заключается принципиальная разница между принципами «разрешено все, что не запрещено законом» и «запрещено все, что не разрешено законом»?
9. Для чего необходимы правовые ограничения государства?
10. Дайте определение правовому государству.
11. Перечислите основные принципы правового государства.
12. В каком документе констатируется, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»?
13. Каким образом в российской политической практике осуществляется сдерживание с помощью права политической власти?
14. Какие сдержки и противовесы существуют в отношении законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации?
15. В чем заключается взаимная ответственность государства и личности и как она реализуется в России?

16. Почему в российской Конституции записано, что Россия является правовым государством?
17. В чем заключается особенность этатистского правосознания?
18. Какие шаги необходимо предпринять для формирования правового государства в России?

Литература

- Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.
Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.
Конституция Российской Федерации. М., 2003.
 Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. М., 2000.
Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.
Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru>.
Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М., 2005.
 Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005.
 Селезнев Г. Н. Правовое государство — история и современность // *Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын.* Ростов н/Д, 1998.
 Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: учеб. пособие. М., 2006.
 Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001.

Глава 12

Права человека и гражданина в России

12.1. Характеристика прав человека и прав гражданина

Важнейшей задачей современного государства является реализация интересов людей, которая возможна через создание определенных взаимоотношений между индивидом, обществом и государством, воплощенных в правах человека.

Под *правами человека* понимают совокупность моральных норм, принадлежащих людям, независимо от расовых, национальных или социальных различий¹.

Права человека определяют минимум условий для сохранения человеческого достоинства и жизни, являются универсальной категорией, которые представляет собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами и условиями безопасного, свободного существования личности в обществе.

Мировое сообщество выработало требования международных стандартов по правам человека, которые закреплены во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах (1966); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), в различных международных договорах.

Большинство из этих стандартов рассматривается международным сообществом в качестве общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих обязательную силу для всех государств мира. Поэтому законодательство Российской Федерации — полноправного члена международного сообщества — ориентируется на эти стандарты.

Права человека должны предоставляться каждому индивиду и гарантироваться конституцией страны и национальным законодательством. Признавая международные нормы по правам человека, государство берет на себя обязательства не только перед международным сообществом, но и перед всеми, кто находится под его юрисдикцией.

Правам человека присущи следующие признаки:

- ◆ они возникают и развиваются на основе природной и социальной сущности человека с учетом постоянно изменяющихся условий жизни общества;
- ◆ складываются объективно и не зависят от государственного признания;
- ◆ принадлежат индивиду от рождения;
- ◆ являются непосредственно действующими;
- ◆ имеют неотчуждаемый, неотъемлемый характер, признаются как естественные (как воздух, земля, вода и т. п.);
- ◆ признаются высшей социальной ценностью;
- ◆ выступают необходимой частью права, определенной формой выражения его главного содержания;
- ◆ представляют собой принципы и нормы взаимоотношений между людьми и государством, обеспечивающие индивиду возможность действовать по своему усмотрению или получать определенные блага;
- ◆ их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.

Каждый индивид вправе требовать от государства выполнения им взятых международных обязательств. В этих целях он может использовать как национальные механизмы защиты своих прав, так и обращаться в международные органы защиты прав человека.

Для реализации таких прав человека, как право на жизнь, на достойное существование, достаточно лишь факта рождения человека и совсем не обязательно, чтобы он обладал качествами гражданина, а для реализации остальных прав это требуется.

Права гражданина — это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов не всякого человека, а лишь того, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством¹. В отличие от прав

¹ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. С. 121.

¹ Политология: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 480.

граждан права человека не всегда выступают как юридические категории. Они могут являться и моральными, и социальными категориями, могут существовать независимо от их государственного признания и законодательного закрепления, вне связи человека с конкретной страной.

Определенный набор естественных прав в той или иной мере существовал на ранних этапах государственной организации человечества. Так, в социально-политической мысли древности уделялось значительное внимание характеристике взаимоотношений государства и личности.

Но только в эпоху буржуазных революций идея прав человека была воспринята обществом и впервые закреплена в таких документах, как Декларация независимости США (1776), Декларация прав человека и гражданина Франции (1789) и др.

Исходя из этапов провозглашения основных прав и свобод, права человека и гражданина разделяют на три поколения:

- ◆ *первое поколение* включает в себя провозглашенные буржуазными революциями (XVII—XVIII вв.) гражданские и политические права, которые получили название *негативных*, то есть выражающих независимость личности в определенных действиях от власти государства, обозначающих пределы его невмешательства в область свободы и самовыражения индивида (право на жизнь, свободу и безопасность личности, неприкосновенность жилища, право на равенство перед законом, избирательное право, право на свободу мысли и совести, свободу слова и печати и т. д.);
- ◆ *второе поколение* связано с социальными, экономическими и культурными правами, которые утвердились как таковые к середине XX в. под влиянием борьбы народов за улучшение своего социально-экономического положения, за повышение культурного статуса, под воздействием социалистических идей. Данные права иногда называют *позитивными*, так как их реализация, в отличие от реализации прав первого поколения, требует целенаправленных действий со стороны государства, то есть его позитивного вмешательства в их осуществление, создания необходимых обеспечивающих мер (право на труд и свободный выбор работы, на отдых и досуг, на защиту материнства и детства, на образование, на здравоохранение, на социальное обеспечение, на участие в культурной жизни общества и т. п.);

- ◆ *третье поколение* охватывает права коллективные или солидарные, вызванные глобальными проблемами человечества и принадлежащие не столько каждому индивиду, сколько целым нациям, народам (право на мир, благоприятную окружающую среду, самоопределение, информацию, социальное и экономическое развитие и пр.). Данные права стали возникать после Второй мировой войны на фоне освобождения многих стран от колониальной зависимости, усугубления экологических и гуманитарных проблем и находятся во многом еще на стадии становления в качестве юридически обязательных норм.

В зависимости от содержания различают следующие права:

- ◆ гражданские или личные (право на жизнь, на охрану достоинства, тайна переписки, телефонных переговоров и др.);
- ◆ политические (право избирать и быть избранным во властные структуры, на равный доступ к государственной службе, на объединение, мирные собрания, митинги, демонстрации и др.);
- ◆ экономические (право на частную собственность, на предпринимательскую деятельность, на труд, на отдых и др.);
- ◆ социальные (право на охрану семьи, охрану материнства и детства, охрану здоровья, на социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду и др.);
- ◆ культурные (право на образование, на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного и культурного прогресса; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и др.).

В зависимости от принадлежности лица к конкретному государству имеются следующие права:

- ◆ права российских граждан;
- ◆ права иностранных граждан;
- ◆ права лиц с двойным гражданством;
- ◆ права лиц без гражданства.

Основные права и свободы гражданина — прежде всего конституционные права, которые являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения, то есть носят естественный характер (ст. 17, п. 2 Конституции РФ). Принципиальным является также положение о том, что осуществление основных прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц, что имеет важное значение для обеспечения нормальной жизнедеятельности общества и каждого человека. Ни одно общество не может предоставить человеку безграничную свободу, так

как это бы привело к эгоистическому своеволию, к бесконечным столкновениям и конфликтам индивидуальных интересов. В том случае, когда права и свободы человека нарушаются в результате злоупотреблений со стороны других лиц, государство предоставляет возможность защищать эти права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе государственными.

Правам и свободам человека и гражданина посвящена глава 2 Конституции Российской Федерации, в которую входят 47 статей.

12.2. Личные права и свободы

Некоторые политологи и правоведы полагают, что следует разделять гражданские и личные права, так как в современных государствах, по их мысли, необходимо обеспечивать права и свободы не только гражданам, но и всему населению.

Личные права и свободы граждан играют особую роль и занимают первое место в системе конституционных прав и свобод (на международно-правовом уровне соответствующая группа прав определяется в качестве *гражданских*). Основное назначение личных прав заключается в том, чтобы гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от всяких форм насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения; индивидуализировать гражданина, создать ему условия личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь; гарантировать индивидуальную свободу, возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как личность, то есть член социума.

Эта группа прав принадлежит каждому человеку независимо от его гражданства, национальной и иной принадлежности и может быть реализована только самим человеком.

К личным правам и свободам Конституция Российской Федерации относит:

- ♦ право на жизнь (ст. 20) — первое фундаментальное право человека, без которого все остальные права теряют ценность;
- ♦ право на достоинство личности (ст. 21) — предполагает, что государство создает для человека такие условия жизни, которые бы не умаляли его достоинство;
- ♦ право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);

- ♦ право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), под которыми закон понимает переписку, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, сведения медицинского, интимного характера и другую информацию, касающуюся исключительно данного человека, которая может в случае разглашения нанести ему моральный ущерб. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24);
- ♦ право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
- ♦ право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26);
- ♦ право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27);
- ♦ право на свободу совести (ст. 28);
- ♦ право на свободу мысли и слова (ст. 29).

В Конституции определены положения, конкретизирующие реализацию личных прав и свобод. Так, например, запрещены пытки, насилие или другие унижающие человеческое достоинство обращения и наказания. Никто не может быть подвергнут без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам.

Человек может быть арестован только по решению суда. До судебного решения лицо не может быть задержано на срок более 48 часов.

Ограничения права на неприкосновенность частной жизни допускаются только на основании судебного решения.

Каждый имеет право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны предоставить соответствующие возможности.

Неприкосновенность жилища может быть нарушена только в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения.

Впервые в истории России Конституция гарантирует право свободного передвижения внутри и за пределами государства, свободного выезда из России и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию.

Никто в России не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию законным путем.

12.3. Политические права и свободы

Политические права и свободы наряду с личными (гражданскими) принадлежат к первому поколению прав человека: они были провозглашены буржуазно-демократическими революциями и получили юридическое признание в первых конституционных актах США, Франции, других государств в качестве естественных и неотчуждаемых прав человека.

Особенности политических прав и свобод:

- ♦ тесно связаны с личными правами, поскольку последние наполняют их конкретным содержанием (например, свобода манифестаций невозможна без права каждого индивида на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения, в то же время сами политические права выступают гарантией и условием реализации отдельных личных прав и свобод граждан);
- ♦ если личные права могут принадлежать каждому человеку, то политические права, как правило, принадлежат только гражданам данного конкретного государства и могут быть реализованы в обществе, в объединении граждан друг с другом;
- ♦ связаны с осуществлением политической власти в государстве, характеризуют положение личности в политических отношениях и обладают политическим содержанием;
- ♦ являются способом привлечения каждого гражданина к политическому народовластию как на уровне государственной власти, так и местного самоуправления.

К политическим правам граждан Российской Федерации относятся следующие права и свободы, закрепленные Конституцией РФ:

- ♦ свобода мысли и слова (ст. 29), которую можно отнести как к личным, так и к политическим правам и свободам;
- ♦ право на информацию (ч. 2, ст. 24; ч. 4 ст. 29);
- ♦ право на объединение (ст. 30);
- ♦ право на проведение публичных мероприятий (ст. 31);
- ♦ право на участие в управлении делами государства (ст. 32);
- ♦ право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

В России гарантируется свобода средств массовой информации, запрещена цензура. Свобода мысли и слова ограничивается запретом разжигать социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Гарантируется свобода деятельности общественных объединений, а также не допускается принуждение к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем.

Единственным условием на свободное проведение публичных мероприятий является мирный характер мероприятия и запрет на оружие.

Граждане Российской Федерации обладают активным (право избирать) и пассивным (право быть избранным) избирательным правом, имеют право участвовать в референдуме, имеют равный доступ к государственной службе, а также к участию в правосудии (например, в качестве присяжных заседателей).

Право на обращение в органы власти имеют не только граждане, но и общественные организации, а также учреждения, организации, предприятия и их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов. Граждане могут направлять коллективные обращения. В действующем законодательстве закреплена обязанность должностных лиц принимать эти обращения и рассматривать в порядке и сроки, установленные законом.

Успешные реформы в современной России связаны с установлением и реализацией политических прав и свобод. Главным гарантом их наиболее полного осуществления должна стать формирующаяся новая система политического народовластия, демократической российской государственности.

12.4. Экономические, социальные и культурные права

Экономические, социальные и культурные права представляют собой второе поколение прав человека, которое возникло на основе борьбы трудящихся за улучшение своего положения. Особенностью данных прав является единство материального содержания, общесоциальная направленность, обусловленная принципом справедливости, необходимость более детальной конкретизации в текущем законодательстве.

Некоторые права оказались совершенно новыми для российской правовой системы, например право на свободу предпринимательской деятельности и право частной собственности.

Среди данной группы прав можно выделить *экономические права и свободы*, обеспечивающие свободу предпринимательской и иных форм трудовой деятельности:

- ♦ право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

- ◆ право частной собственности (ч. 1, ст. 35) и ее наследования (ч. 4, ст. 35);
- ◆ право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (ст. 36);
- ◆ право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1, ст. 37);

Здесь стоит выделить права, связанные с гарантией нормального физиологического развития личности и разрешением индивидуальных и коллективных трудовых споров:

- ◆ право на труд и на вознаграждение за труд (ч. 3, ст. 37);
- ◆ право на отдых (ч. 5, ст. 37);
- ◆ право создавать профессиональные союзы, иные общественные объединения для защиты социальных и экономических интересов (ст. 13, 30).

Устанавливаются ограничения для предпринимательской деятельности, если она направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, а свободное частное владение землей не должно наносить урон окружающей среде и нарушать законные интересы других лиц.

Конституция запрещает принудительный труд, а также требует создания условий, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Вознаграждение за труд не может быть ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Человек имеет также право на защиту от безработицы, что включает в себя законодательство по обеспечению занятости, оплату пособия по безработице. Для разрешения коллективных трудовых споров используются законные способы, в том числе право на забастовку.

Каждый человек имеет право на отдых: федеральным законом устанавливается продолжительность рабочего дня, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Статья 7 Конституции определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальные права гарантируют человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка, обеспечивают нормальное физиологическое развитие личности, способствуют достижению социального партнерства в обществе. К *социальным правам* относятся следующие:

- ◆ право на государственную защиту материнства, детства и семьи (ч. 1, ст. 38);

- ◆ право на государственную поддержку отцовства, инвалидов и пожилых граждан (ч. 2, ст. 7);
- ◆ право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39);
- ◆ право на жилище (ч. 1, ст. 40), на получение жилища малоимущими гражданами бесплатно или за доступную плату (ч. 3, ст. 40);
- ◆ право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), включая бесплатную медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения;
- ◆ право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

В соответствии с Конституцией родители имеют равное право и равную обязанность воспитывать своих детей, а дети, достигшие 18 лет и являющиеся трудоспособными, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Для должностных лиц, скрывающих обстоятельства, создающие угрозу для здоровья и жизни людей, предусмотрена ответственность в соответствии с федеральными законами.

Социально-культурная составляющая прав и свобод способствует духовному развитию граждан. Среди *культурных прав* Конституция России провозглашает следующие:

- ◆ право на образование (ч. 1, ст. 43), на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования (ч. 2, ст. 43);
- ◆ право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 3, ст. 43);
- ◆ свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1, ст. 44);
- ◆ свобода преподавания (ч. 1, ст. 44);
- ◆ право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2, ст. 44);
- ◆ право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1, ст. 44).

В Российской Федерации сфера образования рассматривается в качестве приоритетной. Основное общее образование (9 классов общеобразовательной школы) является обязательным. В 10, 11 классы предполагается прием учащихся по их желанию. Граждане имеют право получить образование на родном языке. Наряду с государственными

и муниципальными учреждениями образования допускается организация и деятельность негосударственных учреждений. Для обеспечения высокого уровня образования законодательно закреплено введение государственных образовательных стандартов, включающих федеральный и национально-региональный компоненты.

Свобода творчества не означает свободу от соблюдения требований общежития. Не могут быть терпимы произведения, пропагандирующие войну, насилие, разжигающие расовую и национальную рознь.

Культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений. С правами на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям связана обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

12.5. Реализация прав и свобод в России

Конституция устанавливает конкретные критерии, в соответствии с которыми федеральным законом могут быть ограничены основные права и свободы (ч. 3, ст. 55). Эти критерии соответствуют международным стандартам и включают в себя:

- ◆ защиту основ конституционного строя;
- ◆ защиту нравственности;
- ◆ защиту здоровья;
- ◆ защиту прав и законных интересов других лиц;
- ◆ обеспечение обороны страны;
- ◆ обеспечение безопасности государства.

Как замечает Э. Шнайдер, данный пункт статьи «не содержит указаний на то, в каком объеме в вышеназванных сферах могут быть ограничены основные права»¹. Содержится только общее положение о том, что ограничение должно действовать в той мере, в какой это необходимо в конкретных случаях.

Исследователями обычно рассматриваются три возможных варианта реализации прав и свобод граждан в современной России: возвращение назад (в советское прошлое), сохранение создавшейся ситуации и движение вперед, под которым подразумевается движение

¹ Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 42.

в европейском направлении, то есть европейский путь развития страны. Эти пути разделяются соответствующими группами ожиданий или ориентаций. Первый путь отстаивают ретрограды — те, кто хочет возвращения общества в старое состояние: патерналистское, социалистическое, коммунистическое; второй путь — те, кто настроен консервативно и кого устраивает нынешняя ситуация; третьего пути придерживаются те, кто хочет, чтобы Россия стала европейской страной.

Путь назад маловероятен для современной России. Однако по какому пути пойдет дальше страна — это вопрос, по которому еще не определились в России политики и общество. После событий в США 11 сентября 2001 г. выбор одного из двух возможных вариантов развития России стал более отчетливым. По крайней мере, в сфере внешней политики — это европейский путь. Это интеграция в европейские институты, интеграция в мировые экономические, политические институты, это союз с западными государствами.

Но, с другой стороны, в сфере внутренней политики пока существуют тенденции консервативного пути. И если первый выбор, европейский путь, можно назвать выбором в пользу демократии и гражданского общества, то второй путь характеризуется понятием «управляемая демократия». Под ней подразумеваются манипулируемые средства массовой информации, манипулируемая политическая система, манипулируемые выборы, то есть имитация демократических институтов. Так, решения парламента predeterminedены с высокой долей вероятности исполнительной властью. При проведении выборов властью активно используется административный ресурс. Средства массовой информации зачастую не дают объективной оценки происходящих политических событий. Поэтому опасность такой имитационной или управляемой демократии сохраняется с достаточно высокой долей вероятности.

Если в условиях демократии права человека являются основой существования гражданского общества, то в условиях управляемой демократии они ценностью не являются. В век информационных технологий конкуренцию может выдержать только тот, кто свободен в принятии решений, кто имеет полную информацию. Поэтому от того, какой путь будет избран — европейский или путь управляемой демократии, — зависит будущее России.

В ситуации, когда у всех одинаковые естественные права, но нет арбитра, не может быть справедливости. То есть человек оказывается судьей в своем собственном деле. А в таком случае конфликт может быть разрешен только силовым, несправедливым образом. Поэтому без государства реализовать естественные права невозможно.

В обозначенном аспекте у государства две функции. С одной стороны, необходимо очертить границы осуществления права, которые всем известны и одинаковы для всех, что достигается законом, устанавливаемым парламентом. С другой стороны, существует необходимость рассудить, то есть возможность в случае конфликта апеллировать к третьей стороне, к судье, а не быть судьей в своем собственном деле.

Права человека — это то, что мы в данный момент считаем важным, с точки зрения человеческого достоинства, за что боремся и что отстаиваем. Эти параметры подвижны, изменчивы. В рамках конституционализма имеются реальные механизмы, которые позволяют в этом плане влиять на власть.

С точки зрения О. Малиновой, существует непреложная истина: мы обладаем всеми правами человека, которые сами осознаем¹. Если общество плохо осознает эти права, даже если они записаны в Конституции, они не могут работать и не могут развиваться. Это характерная ситуация для российского общества.

На одном из форумов при обсуждении темы прав человека А. Сунгуровым были сформулированы вопросы, ответы на которые не являются очевидными, но без понимания которых невозможно решение проблем прав человека в России.

1. Можно ли говорить о том, что «права человека» едины для всех стран и народов, культур и цивилизаций? Или все же существует национальная, культурная специфика их понимания?
2. Если едины, то как это согласуется с представлениями Ш. Монтескье «О духе законов»? И не является ли такой подход европоцентристским подходом: «Мы сделаем вас счастливыми, хотите вы этого или нет, причем в нашем понимании счастья». Не является ли это трансформацией колонизаторского подхода, когда мы говорим о развивающихся странах?
3. Если едины эти понятия, то тогда оправданы гуманитарные интервенции. Но опыт Косово показывает сомнительную эффективность такого подхода.
4. Если все же существует национально-культурная специфичность, то не будет ли ее признание оправданием авторитарно-тоталитарных режимов?

¹ Малинова О. Ю. Права человека как нормативный идеал, сумевший развиваться в правовой институт // Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссий 2002–2003 гг. / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2004. С. 58.

5. Возможно, имеет смысл говорить о применимости понятия «права человека» лишь к конкретному историческому времени, но кто его точно может определить для конкретных регионов или социальных групп?
6. Не используется ли иногда концепция единых прав человека для прикрытия экспансионистских действий, совершаемых исходя из геополитических интересов отдельных стран? Как вообще соотносятся представления геополитики и концепция соблюдения прав человека?
7. Как соотносятся между собой понятия «право», «закон» и понятие «права человека», не имеем ли мы здесь терминологическую путаницу, когда одно слово относится к разным понятиям? Как соотносится соотношение индивидуальных прав человека и коллективных с правами человека, обозначенными в Европейской декларации по правам человека?¹

12.6. Деятельность института омбудсмена в России

В современной России получил развитие институт *уполномоченного по правам человека (омбудсмена)*. В странах Западной Европы *омбудсмен* — это государственный служащий, который рассматривает жалобы граждан на злоупотребления властью в сферах государственного управления².

Должность уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 года. Пункт «д» ч. 1 ст. 103 Конституции относит к ведению Государственной Думы назначение и освобождение от должности уполномоченного, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Статья 1 этого закона гласит: «Должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами

¹ Сунгуров А. Ю. «Вредные вопросы» о правах человека. Вместо введения // Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссий 2002–2003 гг. / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2004. С. 8–9.

² Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 396.

местного самоуправления и должностными лицами»¹. Деятельность уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

На федеральном уровне работает уже третий в новейшей российской истории уполномоченный по правам человека Российской Федерации, В. Лукин. Уполномоченные по правам человека избраны региональными парламентами в 31 субъекте Российской Федерации².

Учреждение института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа — одно из важнейших достижений демократических преобразований в России. Для нашей страны создание такого института было явлением новым, хотя в мировой истории он известен давно. В классическом виде институт омбудсмана был создан в 1809 г. в Швеции.

По окончании календарного года уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство России, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, Генеральному прокурору Российской Федерации, руководителям министерств и ведомств, средствам массовой информации и уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады, посвященные тем сферам жизни, где имеются существенные нарушения прав человека.

В специальных докладах обобщаются типичные и носящие массовый характер нарушения прав граждан, отражается деятельность федерального уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предлагается комплекс законодательных, экономических, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений.

Политолог А. Сунгуров выделяет три основных направления в деятельности уполномоченных по правам человека:

- ◆ нацеленность служб исполнительной власти на решение проблем жителей, на их обслуживание, с чем коррелируется видение российского президента на эффективность работы чиновников — предоставление ими качественных публичных услуг населению;

¹ Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // URL: <http://www.ombudsman.gov.ru/institut/a-fkz.shtm>.

² Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005. С. 7.

- ◆ предотвращение нарушений прав человека, внедрение международных стандартов прав человека в реальную практику стран;
- ◆ снижение уровня коррупции¹.

Появление уполномоченного по правам человека в России является следствием демократизации общества, усвоения гражданами соответствующих институтов и практик. Однако эффективность функционирования этого института будет зависеть от понимания его роли и места государственными структурами, структурами гражданского общества, отдельными гражданами.

Важность провозглашения прав человека в Конституции и, что не менее важно, осознание их людьми, а также реализация являются одним из важнейших условий формирования гражданского общества в России.

Основные понятия

Второе поколение прав человека, культурные права и свободы, личные (гражданские) права, негативные права, омбудсмен, первое поколение прав человека, позитивные права, политические права и свободы, права гражданина, права человека, реализация прав и свобод человека и гражданина, социальные права и свободы, третье поколение прав человека, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, экономические права и свободы.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается разница между правами человека и правами гражданина?
2. Когда появилось первое поколение прав человека?
3. С какими переменами в обществе связано появление третьего поколения прав человека?
4. Какой критерий лежит в основе названия прав человека: негативные права, позитивные права?
5. В чем заключается основное назначение личных (гражданских) прав?
6. В чем заключаются особенности политических прав и свобод?
7. Перечислите экономические права и свободы, закрепленные в российской Конституции.
8. Каким образом осуществляется в России защита от безработицы?

¹ Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005. С. 9.

9. Что гарантируют социальные права человеку и когда они появились?
10. Что означает общедоступность основного общего и среднего профессионального образования и какое образование в России считается обязательным?
11. В какой мере могут быть ограничены права человека и гражданина в России?
12. Какие варианты реализации прав и свобод граждан возможны в современной России?
13. Завершите фразу О. Ю. Малиновой: «существует непреложная истина — мы обладаем всеми правами человека, которые сами...»
14. Ответьте на вопрос А. Ю. Сунгурова: «Можно ли говорить о том, что «права человека» едины для всех стран и народов, культур и цивилизаций? Или все же существует национальная, культурная специфика их понимания?»
15. С какими целями учреждена должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
16. Каковы основные направления деятельности уполномоченных по правам человека?

Литература

Дмитриев Ю. А., Черемных Г. Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Конституция Российской Федерации: Комментарий/Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.

Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. М., 1993.

Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. М., 2000.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссий 2002–2003 гг. / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2004.

Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005.

Глава 13

Перспективы становления и развития гражданского общества в современной России

13.1. Гражданское общество

Понятие «*гражданское общество*» означает такое состояние социума, при котором создаются условия для соблюдения прав и свобод, развития гражданской самодеятельности и политической активности, реального участия граждан в политике. Современное гражданское общество есть результат длительного исторического развития. Становление гражданского общества шло и идет рука об руку с формированием правового государства. Гражданское общество и правовое государство, взаимодействуя между собой, образуют сферу публичной политики.

Во время посткоммунистических преобразований конца 1980-х — начала 1990-х гг. лозунг «гражданского общества» обобщал требования о прекращении слияния всех аспектов жизни в единое целое, то есть разделял государство и общество. Эта задача остается одной из важнейших на современном этапе реформирования российского общества. В этом смысле гражданское общество — тот социальный заказ и та идея, которые во многом определяют магистральный путь развития России. Это означает нахождение того или иного минимума социальности, который бы не подпадал под тотальное огосударствление. Американский исследователь Д. Боуз пишет: «В гражданском обществе решения, касающиеся вашей жизни, принимаете вы сами. В политическом обществе эти решения принимают за вас. И поскольку люди, естественно, сопротивляются тому, что жизненно важные вопросы решаются без их участия, политическая система неизбежно основывается на принуждении»¹.

¹ Боуз Д. Либертарианство: История, принципы, политика / Пер. с англ. Челябинск, 2004. С. 18.

В политологической литературе нет однозначного понимания гражданского общества. Но в целом преобладает мнение, что гражданское общество — это неполитические отношения в обществе, проявляющиеся через ассоциации и организации граждан, законодательно огражденные от прямого вмешательства государства. Американский политолог О. Энкарнасьон считает, что гражданское общество охватывает обширный и разнородный мир организаций, созданных индивидами для отстаивания своих интересов и ценностей. Этот мир включает в себя свободно созданные низовые организации граждан, такие, например, как ассоциации людей, проживающих по соседству, так же как и иерархически организованные группы типа общенациональных союзов и этнических ассоциаций¹. Русский автор А. Хлопин рассматривает формирование гражданского общества как «процесс структуризации современного российского социума, регулируемого набором правовых норм, общепринятых ценностных ориентаций и неформальных правил»².

Разнообразные формы самоорганизации граждан несут в себе огромные резервы социального, экономического и культурного развития России. Гражданское общество вырастает из чувства социальной ответственности — стремления гражданина самостоятельно либо в кооперации с другими гражданами брать на себя решение своих и общих проблем, не сваливая их на государство. Социальный прогресс в России невозможен без ответственного гражданского общества, умеющего критиковать и контролировать власть, заставляющего работать ее в своих интересах. Государство должно не «управлять» добровольными объединениями граждан, а поддерживать их, расширяя возможности их участия в государственных делах.

В развитом гражданском обществе человеческое достоинство и уважение к личности и семье утверждаются в качестве незыблемого фундамента общественно-политического и государственного строя. «...Великой целью гражданского общества является счастье индивидов: ибо как может облагодетельствовать общество, если каждый из составляющих его членов является несчастным?»³ — вопрошал шотландский мыслитель А. Фергюсон.

¹ Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии // URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html.

² Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 120.

³ Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. Под ред. М. А. Абрамова. М., 2000. С. 107.

Достойное существование человека — это его свобода, благополучие, безопасность и возможность развивать свои способности. Государство — лишь инструмент для достижения этих целей. Смысл его существования в том, чтобы обслуживать граждан, а не приносить их в жертву абстрактным идеям. *Основной принцип такого общества*: государство для человека, а не человек для государства. Правовая регуляция взаимоотношений правового государства и гражданского общества осуществляется по принципам: для власти — запрещено все, что не разрешено законом; для граждан — разрешено все, что не запрещено законом.

По мнению Д. Ловелла, перед посткоммунизмом стоит задача легитимировать вновь созданные институты, как политические, так и гражданские. Именно альтернативные способы легитимации новых институтов и принимаемых ими решений делают необходимым доверие. Оно создает основу широкого общественного сотрудничества, на которой затем возникают добровольные ассоциации и идет экономическое развитие в рамках правового государства. Возможная альтернатива — это попытка обосновать легитимность с помощью расовой или национальной принадлежности. Такое решение не является долговременным, но оно привлекает некоторых политиков, желающих переложить бремя ответственности за собственные политические промахи на чужие плечи¹.

Укрепление доверия способно консолидировать либеральную демократию и подлинно гражданское общество. Для этого необходимо формировать и отстаивать общественный интерес. Граждан необходимо информировать о новой форме и роли политики, а государственных служащих — относительно природы и важности общественного интереса. Прозрачная и подконтрольная система управления способна решительнее противодействовать злоупотреблениям в экономической и других сферах жизнедеятельности. Однако ввести доверие простым указом невозможно. Оно возникает как привычка и требует постоянной практики.

Гражданское общество, в отличие от политического с его вертикальными структурами иерархических взаимоотношений, с необходимостью предполагает наличие *горизонтальных, невластных связей*, глубинной подосновой которых является производство и воспроизводство материальной жизни, поддержание жизнедеятельности общества.

¹ Ловелл Д. Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // Pro et Contra. 2002. № 3. С. 158.

Функции гражданского общества выполняются его структурными элементами — самостоятельными и добровольными гражданскими объединениями. Именно в такого рода объединениях «вызревает» гражданская активная личность.

Гражданское общество невозможно без признания свободы в качестве абсолютной ценности в жизни человека. Только свободное государство может обеспечить благосостояние и безопасность своих граждан и получить перспективу динамичного развития в XXI в. Свобода не может сохраниться в обществе, не стремящемся к справедливости. Такое общество обречено на раскол между теми, чья свобода подкреплена материальным благополучием, и теми, для кого она — синоним изнурительной бедности. Исходом этого раскола могут стать либо социальные потрясения, либо диктатура привилегированного меньшинства. Справедливость требует стремиться не только к равенству прав, но и к равенству возможностей граждан в реализации своих способностей, а также гарантировать достойное существование тем, кто их лишен.

13.2. Итоги радикальных реформ в России

Конец XX века был ознаменован крушением коммунистической системы. Были сделаны первые шаги в сторону создания правового государства, рыночной экономики и гражданского общества. Однако возможность совершить исторический прорыв не была реализована. Политика изменений, осуществлявшаяся в последние десять лет, базировалась на корыстных интересах и вульгарных экономических подходах, отвергнутых опытом социально-экономического и интеллектуального развития стран Европы и мира.

Отказ от принципа социальной справедливости привел к снижению уровня и ухудшению качества жизни большинства россиян, вытеснению значительной части населения за черту бедности. Возникло резкое социальное расслоение — признак отсутствия среднего класса как гаранта стабильной демократии. Невыполнение социальных обязательств перед населением при одновременной приватизации узкой группой лиц национальных богатств и институтов государственной власти раскололо общество на преуспевающее меньшинство и проигравшее большинство. Испытания «диким» капитализмом не выдержали образование, здравоохранение, наука и культура.

В то же время государство отказалось от своих прямых обязанностей по созданию в России правовых, социальных и экономических

институтов, соответствующих современному обществу. Правовой вакуум содействовал криминализации российской экономики. Произошло сращивание бизнеса с государственными структурами, создавшее почву для бурного роста коррупции и заложившее основы олигархической системы в современной России.

Экономические и политические неудачи 1990-х гг. дискредитировали демократические, либеральные и рыночные ценности в глазах большинства россиян. Отсутствие массовой сознательной поддержки демократических институтов, их неразвитость и низкая эффективность, неограниченные возможности манипуляции общественным мнением порождают у правящей элиты соблазн установить в России бюрократическую авторитарную систему, обслуживающую интересы узкой группы лиц. Об этом свидетельствуют попытки установления контроля над средствами массовой информации и избирательным процессом, экономическая политика правительства. Попытки построить в России авторитарную систему могут привести страну к бюрократическому застою, необратимому отставанию и окончательному превращению в страну «третьего мира».

Действующая власть в лице Президента России признает серьезные упущения, которые были допущены в этот период. «Переход к демократии и рыночной экономике в начале 90-х был самым активным и решительным образом поддержан гражданами России, которые сделали окончательный и... бесповоротный выбор в пользу свободы. Это было огромным и реальным достижением российского народа, ...одним из самых больших достижений нашей страны в XX веке. Но какую цену мы вынуждены были заплатить за это? Деструктивные процессы разложения государственности при развале Советского Союза перекинулись... на саму Российскую Федерацию. Политические спекуляции на естественном стремлении людей к демократии, серьезные просчеты при проведении экономических и социальных реформ привели тогда к очень тяжелым последствиям. За чертой бедности оказалась фактически треть населения страны. При этом массовым явлением стали многомесячные задержки с выплатой пенсий, пособий, заработных плат. Люди были напуганы дефолтом, потерей в одночасье всех денежных вкладов и всех своих сбережений, не верили уже и в то, что государство сможет исполнять даже минимальные социальные обязательства»¹.

¹ Выступление Владимира Путина перед доверенными лицами 12 февраля 2004 г. // URL: <http://www.putin2004.ru/shtab/dover/402C6917.slt.html>.

Данное свидетельство — результат глубокого осмысления действующей властью реальных итогов развития страны за предыдущее десятилетие, по отношению к которому в российском обществе до сих пор не выработано консенсуса. Однако не следует считать это время потерянным для России. В 1990-е гг. были начаты многие реформы, осваивались новые социальные практики, проводились выборы органов власти, развивалась рыночная экономика. В результате сформировался активный людской потенциал, без которого невозможно становление структур гражданского общества.

13.3. Гражданские движения в России

Различные *гражданские движения* служат ключевой характеристикой современного жизнеспособного гражданского общества, являются формой участия граждан в общественной жизни и не должны противопоставлять себя политической системе. Гражданские движения не выступают в качестве прообраза формы гражданского участия, призванной заменить собой институциональные структуры представительной демократии. Они призваны обеспечивать жизнеспособность демократической политической системы посредством привнесения в публичную сферу новых тем для обсуждения на основе изменяющихся интересов и новых ценностей, способствуя воспроизведению консенсуса.

В России гражданские движения переживают настоящий бум. В стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Возникают все новые профессиональные, молодежные, экологические, культурные и иные объединения; однако их количественный рост опережает рост качественный. Далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Еще Гегель обращал внимание на то, что гражданское общество рождается только в результате соединения «частного» с «публичным»¹, что предполагает реализацию общественных интересов.

Для части организаций в России приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. Некоторые организации появляются как ответ на сиюминутные проблемы (например, союзы обманутых вкладчиков, дольщиков), другие с самого начала носят открыто ангажиро-

¹ Гегель. Сочинения. М., 1935. Т. 8. С. 24.

ванный политический характер («Женщины России», партия пенсионеров). Контроль над подобными объединениями со стороны государства значительно облегчается, а многие из гражданских инициатив, становясь предметом политического торга, утрачивают свою альтернативность и общезначимый характер. Тем самым нивелируются основные черты гражданского общества: неполитический характер, противоречивость и альтернативность политической системе. Самоуправляющиеся структурные элементы начинают строиться по принципу все расширяющего свои функции государства — иерархии.

Как считает А. Хлопин, «особое соотношение целого и части с характерной для каждой части самодостаточностью, не оставляющей места для общественных интересов, обрывает социальное взаимодействие многих добровольных объединений в российском Третьем секторе»¹. Анализ моделей взаимодействия этих объединений с государственными структурами на региональном уровне, по мнению Е. Белокуровой², показал, что у них не назрела необходимость объединения друг с другом для совместного влияния на процесс принятия политических решений. Лидеры отдельных организаций чаще всего даже не знают о существовании сходных организаций и в принципе неохотно идут на контакт с ними. Налицо не только их самодостаточность, но и отсутствие потребности в объединении друг с другом, несмотря на заинтересованность каждой из них в отдельности влиять на принятие политических решений. Даже если у таких локальных групп и возникает потребность в кооперации с родственными организациями, наибольшим препятствием к ее удовлетворению оказывается недостаточное осознание общих интересов и возможностей. Среди преобладающих способов лоббирования отмечаются скорее негласные, нежели легальные и публичные по характеру: личные связи с чиновниками, взаимные договоренности и соглашения между группами по интересам, подкуп лиц, от которых зависит принятие нужных решений. В меньшей степени используется такой способ лоббирования, как публичное обсуждение проблем, формирование общественного мнения. Самодостаточность большинства добровольных

¹ Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 137.

² Белокурова Е. Модели взаимодействия Третьего сектора с региональными органами власти в России // Гражданское общество: Первые шаги / Под ред. А. Сунгурова. СПб., 1999. С. 245.

объединений не позволяет наладить их взаимодействие по горизонтали с аналогичными организациями.

Несколько иначе обстоит дело с их *связями по вертикали*. Объединения зачастую влияют на принятие политических решений негласно, посредством неформальных и далеко не всегда легальных связей с властными структурами. В многообразном социуме не исключается возможность образования по вертикали более или менее устойчивых неформальных групп и сообществ. С преобладанием личных связей публичная сфера социума становится более восприимчивой к частным интересам, которые реализуются в рамках взаимодействий, которые можно назвать сетями «своих» людей. Эти сети самодостаточны для того, чтобы восполнить дефицит социального взаимодействия, прерванного с точки зрения общественных интересов. Однако, с той же точки зрения, сети «своих» людей способны действовать как антиобщественные либо прогосударственные структуры. Поэтому совершенно справедливо А. Хлопин констатирует, что ни добровольный, ни автономный характер самодеятельных объединений не дает оснований считать их частью, элементом гражданского общества. Ибо за перечисленными признаками локальных сообществ может скрываться псевдогражданская организация¹. «О принадлежности тех или иных учреждений к гражданскому обществу, — поддерживает его В. Витюк, — нельзя судить по одним лишь формально-организационным признакам. Эта принадлежность устанавливается при учете конкретной общественной роли и реальных функций... направлены ли они на удовлетворение общественных потребностей или имеют прогосударственный либо, наоборот, антиобщественный смысл»².

В данном контексте представляется актуальным анализ такого инструмента научного анализа взаимодействия государственных органов и структур гражданского общества как *политические сети*, объединенные общим интересом, взаимозависимостью, сотрудничеством и равноправием. Исследователь Л. Сморгунов выделяет следующие характеристики, которые отличают данный вид взаимодействия. Во-первых, они представляют собой такую структуру управления

¹ Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 138.

² Витюк В. В. Состав и структура гражданского общества как особой сферы социума // Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З. Т. Голенкова. М., 1999. С. 65.

публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество и состоит из множества разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, имеющих некий совместный интерес. Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, имеющимися у ее акторов, что предполагает их заинтересованность друг в друге. В-третьих, важным элементом политической сети выступает общий кооперативный интерес, отличающий ее от рынка, где каждый участник преследует, прежде всего, собственные интересы. В-четвертых, между участниками сети складываются горизонтальные связи, так как с точки зрения возможностей формирования совместного решения все они равны. В-пятых, сеть — это договорная структура, основанная на согласованных формальных и неформальных правилах коммуникации, в которой действует особая культура консенсуса. «В целом, — констатирует Л. Сморгунов, — такая сеть есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные нормы»¹.

Посредством политических сетей легче наладить взаимодействие государства и гражданского общества, так как используются механизмы доверия, возникающие при формировании сети.

Принципиально важным для развития гражданских движений в России представляется замечание американских исследователей М. Фоули и Б. Эдвардса: «Там, где государство невосприимчиво, его институты недемократичны, а его демократия плохо реагирует на требования граждан, характер коллективных действий будет кардинально иным, чем при сильной и демократической системе. В таком обществе государственная политика сводит на нет усилия граждан организовать для достижения каких-то гражданских целей — иногда путем открытого подавления, иногда путем простого игнорирования. Тогда возникают все более агрессивные формы гражданских ассоциаций и все больше рядовых граждан либо вовлекаются в активную борьбу против государства, либо впадают в спасительную апатию»².

¹ Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3. С. 108.

² Фоули М., Эдвардс Б. Парадокс гражданского общества // URL: <http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm>.

13.4. Условия становления гражданского общества в современной России

Свободное общество может быть построено только в том случае, *если в этом заинтересовано большинство*. Обязанность государства — в создании условий для того, чтобы от свободы выиграло максимально возможное число граждан. Право на свободу имеют не только богатые и сильные, но также бедные и слабые. Последние должны иметь шанс ее получить. Такой подход разделяется большинством современных политических сил, которые ориентируются на проведение реформ в интересах всех без исключения граждан России, а не только преуспевающего меньшинства. Пересмотр вульгарных подходов к реформам, который был характерен для России в 1990-е гг., необходим, учитывая масштабы социального расслоения и диспропорций регионального развития. Цивилизованное распределение национального дохода должно быть таким же приоритетом государственной политики, как и его рост.

Гражданское общество — это общество равных возможностей, основанное на принципах социальной справедливости и социальной солидарности сильных и слабых. Это означает, что важнейшим условием существования свободного общества в России является не только раскрепощение частной инициативы, но и *развитая система социальной поддержки*.

По мнению российского ученого С. Перегудова, развитие гражданского общества в России зависит от двух игроков: «от государства и бизнеса, которые в российских условиях, по сути, предопределяют и пути развития гражданского общества, и модели его политического участия»¹.

Свободное общество может быть построено только в рамках *стабильной политической системы*, которая исключает любой произвол и предполагает активную роль государства в создании экономического порядка, имеющего целью благосостояние для всех. Рынок — не самоцель, а средство достижения свободы и достатка всех граждан России. Задача государства в том, чтобы ориентировать свободный рынок на достижение социальных целей, а не в том, чтобы его к этому принуждать.

В современной России не разрешено *одно из базовых противоречий между российским социумом и государством*. Суть его заключается

¹ Перегудов С. П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. 2006. № 2. С. 146.

в следующем: существующая потребность в организации повседневной жизни, которая должна регулироваться недвусмысленными, понятными гражданам нормами, находится в противоречии с односторонней зависимостью от социальных институтов, которые пользуются властными полномочиями для произвольной регламентации гражданских прав. С этим противоречием сталкивается не только большинство граждан, но и активисты общественных организаций. В России распространено мнение о том, что законодательство создает возможности для административного произвола.

Российское предпочтение к расплывчатым, неопределенным нормам права стало предметом специального исследования французского политолога М. Мендрас, которая объясняет его так: «Расплывчатое и поддающееся приспособлению незамедлительно избавляет от хлопот больше, чем подчинение ясным и твердым правилам, регулирующим цели и обязанности каждого»¹.

Не столько владение информацией о правовых нормах, сколько монополия на их истолкование позволяет властям по своему усмотрению ориентировать поведение людей. Расплывчатость правовых норм становится едва ли не главным ресурсом, используемым властью имущими для всепроникающего контроля за частной жизнью граждан. В отсутствие законопавия в нашем отечестве и поныне нет пространства частной жизни, защищенного гражданскими правами и ограниченного общественными обязанностями человека. И чем более его границы условны, а значит, и проницаемы для произвола любой власти, тем шире воспроизводство всевозможных практик сокрытия доходов, проступков, преступлений.

Гражданское общество завоевало свое право на физическое существование и политическую значимость благодаря определенной системе гарантий со стороны государства. В этом заключается взаимообусловленность и взаимозависимость гражданского общества и правового государства. Постепенное *развитие правового государства*, являющееся условием существования демократического строя, содержит в себе не только традиционное разделение власти на три ветви, но и дополняющее их разделение между гражданским обществом и государством.

Для того чтобы создать в России демократическое правовое государство, достаточно обеспечить выполнение в полном объеме действующей

¹ Цит. по: Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 140.

Конституции. В настоящее время в России можно отметить следующие проблемы, которые являются препятствием на пути становления правового государства:

- ◆ не обеспечивается равенство граждан и организаций перед законом и судом. Об этом, в частности, говорит избирательное применение закона в политических целях, а также зависимость суда от исполнительной власти;
- ◆ нарушаются избирательные права граждан, в частности, через использование административного ресурса;
- ◆ политические партии до сих пор не получили доступа к власти и победа какой-либо из них на выборах не означает возможность реализации ее программы;
- ◆ оттесняются на обочину политической жизни или ставятся в зависимость от властных структур общественные организации и движения, выражающие оппозиционные настроения. Об этом говорит, например, принудительная перерегистрация общественных организаций в 2001 г., другие попытки поставить их под контроль как на федеральном, так и на региональном уровне;
- ◆ ущемляется свобода слова и прессы — через различные формы давления на средства массовой информации, неугодные властям;
- ◆ свобода предпринимательства только декларируется, а реально не осуществляется властью из-за засилья коррумпированного чиновничьего аппарата;
- ◆ сохраняются неравные условия доступа к образованию, здравоохранению и культуре, что ограничивает свободу развития личности;
- ◆ не соблюдается автономия местного самоуправления в связи с финансовой зависимостью и административным давлением региональных органов государственной власти.

Правовое государство возможно только в том случае, если законы соблюдает сама власть. Современное российское общество далеко от гражданского, пока оно остается пассивным объектом манипуляций со стороны власти. Как констатирует Т. Ворожейкина, «в целом речь идет о едином и достаточно последовательном процессе приспособления политической сферы к такому типу развития, при котором государство (власть) играет центральную роль в структурировании экономических, политических и социальных отношений»¹.

¹ Ворожейкина Т. Е. Государство и общество в России: исчерпание государствоцентричной матрицы развития // Полис. 2002. № 4.

Воспрепятствовать возвращению России в авторитаризм как раз и призвано гражданское общество, *построению которого могут способствовать следующие факторы:*

- ◆ признание гражданских, политических и социальных прав неотъемлемой частью социума;
- ◆ создание многочисленных организаций, ассоциаций и институтов, поддержка их разнообразия;
- ◆ деятельность средств массовой информации в условиях свободы и плюрализма;
- ◆ финансовая поддержка политических партий, их независимость от государства;
- ◆ создание упрощенной законодательной базы для учреждения всевозможных фондов и других инструментов благотворительности, для развития малого бизнеса;
- ◆ предоставление самоуправления основным общественным институтам (церковь, университеты, сфера искусства и т. д.);
- ◆ реализация принципа субсидиарности, то есть передачи права принятия решения и делегирование ответственности на тот уровень, на котором эти решения будут выполняться.

13.5. Перспективы становления гражданского общества в современной России

Среди трудностей становления гражданского общества российскими исследователями отмечается не только распад традиционных норм и социокультурных связей, но и *возникновение завышенных материальных и статусных ожиданий*. Эти ожидания, особенно на ранних, незрелых стадиях конституирования гражданского общества, чаще всего не могли быть реализованы, так как формировались из традиционного, архаического духовно-психологического склада, основанного на российском менталитете. Эти особенности стали базисом для индивидуальных и коллективных мечтаний о возврате к традиционным, дондивидуализированным формам общечеловеческого бытия. Эти массовые чаяния были универсальной реакцией на тяготы перехода к жизни в условиях свободы в обществах гражданского типа.

Политические культуры соседних стран нередко оказывают серьезное влияние друг на друга. Распространенный в Европе индивидуализм начинает оказывать влияние на коллективистский характер российского миропонимания. В данном контексте представляется

возможной трансформация представлений о гражданском обществе, без которого невозможно эффективное решение жизненных проблем и которое является коллективной формой объединения граждан на принципиально новом, более высоком уровне.

Советский коллективизм ограничивал свободу человека рамками тех задач, которые решал коллектив. Он нивелировал членов коллектива, сдерживал инициативу и творчество человека, создавая не личностей, а индивидов. Из коллектива нельзя было выйти, из него можно было только быть изгнанным, то есть стать изгоем. Российский философ Ф. Степун разграничения между личностью и индивидуальностью проецировал на два других понятия — соборность и коллективность. Он считал, что о соборности, или о подлинной общинности, «можно говорить лишь там, где общество состоит из личностей; там же, где оно состоит не из личностей, а из индивидуумов, допустима, строго говоря, лишь речь о коллективе»¹.

Гражданское общество состоит из свободных людей, которые объединяются для решения задач, затрагивающих их интересы. То есть люди создают коллективы сознательно, что дает возможность говорить о подлинной общинности, в отличие от коллективов, созданных или находящихся под контролем государства, которые в первую очередь выражают государственные интересы, а не личные. В гражданском обществе человек может свободно покинуть общественные объединения или государства. Это в корне отличает общественные объединения гражданского общества от аналогичных в условиях недемократического режима. Поэтому для формирования гражданского общества необходим свободный индивид, осознающий свои интересы и активно выступающий за их реализацию. Причем свобода данного индивида ограничивается принятыми в данном обществе нормами морали и права, а не государственными, классовыми или корпоративными интересами. Создание такого индивида является объективно необходимым для России процессом в условиях демократизации общества.

Новый институциональный порядок, определенный Конституцией России 1993 г., влечет за собой легитимацию его структурных элементов, включая человека и гражданина, придавая юридический характер его практическим императивам. В связи с этим не случайно было появление в Основном законе страны нового раздела с юриди-

чески введенным делением *прав человека и прав гражданина*, так как в практической деятельности реальный индивид удовлетворяет свои потребности (как человек гражданского общества) и координирует поведение со своими согражданами на основе четких договоров и соглашений (как гражданин правового государства).

Для усиления гражданского начала, ослабления государственного патернализма сегодня формируется механизм саморегулирования, решаются первостепенные задачи монополизации экономики, разгосударствления, приватизации, то есть решаются *вопросы практического перехода к рыночной экономике*.

На этом пути между новыми гражданскими структурами и государственной властью складываются непростые взаимоотношения. Государственный аппарат всегда стремится расширить свои полномочия, оттесняя на политическую периферию гражданские ассоциации.

Нельзя отрицать того, что в правящей политической элите есть немало влиятельных сторонников демократического функционирования государственных институтов. В президентских структурах осознают необходимость создания условий, способствующих более активному формированию гражданских объединений и их вовлечению в сферу управления социальными процессами.

Президент России убежден в том, что необходимо продолжать работу по формированию полноценного, дееспособного гражданского общества. «Без зрелого гражданского общества, — утверждает В. Путин, — невозможно эффективное решение насущных проблем людей»¹. Действительно, только свободный человек способен обеспечить рост экономики и в итоге процветание государства.

Поэтому формирование гражданского общества невозможно без активного динамичного рационально мыслящего гражданина. В современном обществе легитимность власти зачастую обеспечивается за счет пассивности граждан, а не за счет ярко выраженного согласия или восторженного восприятия обществом ценностей. Такая апатия приводит к усилению власти, расширению полномочий государства, как правило, за счет прав и свобод граждан.

Гражданин принципиально отличается от *подданного*, для которого характерным является постоянное ожидание от государства

¹ Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/64879.shtml>.

¹ Степун Ф. А. О свободе // Опыт русского либерализма. Антология. М., 1997. С. 351.

какого-либо благодеяния и который связывает все свои надежды, чаяния и стремления не с собственными возможностями и своим трудом, а исключительно с деятельностью государства. Поэтому можно утверждать, что путь из подданных в граждане — это путь к свободе. Гражданин — это человек, обладающий гражданским мужеством и гражданским достоинством, готовый встать на защиту основополагающих ценностей открытого общества и при необходимости за них сражаться.

По своей сущности гражданское общество имеет *этнорегиональный характер* и особенно отчетливо это ощущается в евразийской полиэтнической России. Разрыв в степени зрелости и по уровню развития гражданских отношений в различных регионах слишком велик. Данное обстоятельство затрудняет развитие гражданского процесса на политическом пространстве современной России, которая пока проходит процесс создания условий, или основ, становления гражданского общества. Одним из вариантов развития России в данном контексте предлагается курс на устойчивый демократический порядок, включающий в себя правовое государство, социальную рыночную экономику, гражданское общество, современную систему безопасности и постиндустриальную стратегию в рамках европейского пути развития.

Распространение демократии в конце XX века на поставторитарные страны выявило более сложную зависимость от гражданского общества, чем считалось прежде. Посткоммунистическая демократизация стран свидетельствует о том, что концепция гражданского общества подверглась определенным упрощениям, суть которых заключается в фактическом приравнивании гражданского общества к демократии. Некоторые исследователи (Л. Даймонд, А. Смолар, О. Энкарнасьон) пришли к выводу, что гражданское общество в отмеченных странах создает противоречия и напряженность, наблюдается явное охлаждение интереса к самой концепции. На уровне гражданского общества не только не развиваются тенденции к консолидации нации на базе демократического консенсуса, но, напротив, усиливается ее фрагментированность, появляется конфронтационная политика. В ряде посткоммунистических стран в процессе их трансформаций оппозиционные группы далеко не всегда способствовали приобщению масс к практике демократической политики. В структурах гражданского общества проявляются тенденции не к углублению социальных преобразований и развитию демократических атрибутов общественной жизни, а происходит приспособление к складывающимся формам

жизни. Такое приспособление свидетельствует о незрелости посткоммунистической демократии, об использовании отдельными группами общества в своих интересах слабости государственной власти и извлечения имн, нередко с помощью криминальных методов, выгод из этой ситуации. Российский исследователь проблем посткоммунистических трансформаций Г. Вайнштейн делает вывод, что «дальнейшее развитие институтов гражданского общества в посткоммунистических странах дает немалые основания для пересмотра сугубо оптимистического представления о них как о своеобразной школе демократического воспитания масс и некоем инструменте их приобщения к демократической практике общественно-политической жизни»¹.

В научной литературе (Л. Уайтхед, Дж. Пирс), посвященной анализу демократизации поставторитарных стран, все чаще обращается внимание на существование угроз гражданскому обществу со стороны «негражданских» элементов, действия которых не соответствуют демократическим критериям. К этим элементам относятся различные мафиозные структуры, криминальные группы, националистические и шовинистические ассоциации, радикальные экстремистские организации, религиозные фанатики, мотивом объединения которых являются далеко не благородные цели. С этой точки зрения совершенно справедливым представляется мнение известного американского специалиста по проблемам гражданского общества Т. Каротерса: «признание того, что люди в любом обществе объединяются и прилагают совместные усилия для достижения как достойных, так и низких целей, является ключевым для развенчания идеи гражданского общества»².

Приходится признавать, что демократическая ориентация является только одной из возможных характеристик гражданского общества. Современные исследования концепции гражданского общества свидетельствуют о том, что оно может способствовать упрочению демократии лишь в том случае, если следует определенным правилам, важнейшим из которых является установление здоровых взаимных отношений между гражданским обществом и властью.

¹ Вайнштейн Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 166.

² Цит. по: Вайнштейн Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 167.

13.6. Публичная сфера и гражданское общество

Значительное место в исследованиях российских ученых занимает *публичная сфера*, где, по выражению Ю. Красина, «в открытом сопоставлении взглядов происходит «притирка» разных групп интересов и в диалоге с государственной властью формируется гражданское сознание и гражданская позиция»¹. В публичной сфере формируется общественное мнение, происходит обсуждение социально-политических проблем, реализация общественных интересов, осуществляется влияние различных организаций, представляющих частные интересы, на государственную политику.

Развитие публичной сферы невозможно без формирования зрело-го гражданского общества и *гражданской культуры*. С точки зрения французского исследователя демократии Ги Эрмэ, для формирования *гражданственности* необходима такая культура, для которой характерны определенные черты. Прежде всего, гражданин должен приобрести способность широко смотреть на внешний мир, не замыкаться в себе или в ближайшем окружении, а быть открытым для непохожих на него людей. В качестве важнейшей черты гражданина французский ученый отмечает терпимость, которая позволяет сопоставлять и сравнивать свою точку зрения с мнением других, заставляет слушать оппонентов, признавать за ними право на отличие, принимать перемены и обновление. Развитие гражданственности предполагает требование отчетности о деятельности руководителей всех уровней, что воспитывает правителей и предотвращает разращение власти. Гражданственность состоит из трех взаимодополняющих и неразделимых элементов. Прежде всего, она основана на осознании единства прав и обязанностей, которые бесполезны, если остаются невостребованными. Далее она предполагает наличие конкретных гражданских действий: от потребности быть информированным до активного участия в политических и избирательных кампаниях. И наконец, гражданственность опирается на систему ценностей и на нравственную убежденность, придающих этой системе смысл и значение².

Аналогичной точки зрения придерживается отечественный ученый Ю. Красин, который считает, что нарастание многообразия интересов

¹ Красин Ю. А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар: Материалы. Выпуск № 25. М., 2002. С. 14.

² Эрмэ Г. Культура и демократия. Пер. с франц. М., 1994. С. 150–157.

обогащает общественную жизнь, но одновременно создает потребность в терпимости по отношению друг к другу. *Толерантность*, с его точки зрения, «это вопрос о том, как жить при наличии различий между людьми»¹.

В публичной сфере происходит взаимодействие общественных интересов граждан и публичной политики государства, которое зависит от готовности населения к формированию структур гражданского общества. От активности различных организаций, союзов, движений зависит их степень влияния на государственные органы в целях реализации общественных интересов.

Публичная сфера обеспечивает влияние общества на власть, являясь важнейшим атрибутом демократизации. Трудно не согласиться с американским политологом Л. Даймондом, который писал: «В конечном счете ...демократия побеждает или проигрывает благодаря индивидуумам и группам, их выбору и действиям»².

Демократия несовместима с тотальным распространением государственной власти на негосударственную сферу гражданского общества. В то же время демократизацию нельзя определять как упразднение государства и достижение стихийно складывающегося соглашения между гражданами, составляющими гражданское общество. Демократический проект располагается между этими двумя крайностями. Демократия представляет процесс распределения власти и публичного контроля за ней в рамках политики, для которой характерно наличие институционально разных, но взаимосвязанных сфер гражданского общества и государства. Мониторинг и общественный контроль за действиями власти лучше всего осуществляется при демократическом строе именно при таком институциональном разделении. Демократия в данном случае понимается как разделенная на две части и саморефлективная система власти, в которой и правители, и управляемые получают каждодневное напоминание о том, что тем, кто осуществляет власть над другими, нельзя творить произвол.

Публичную сферу нельзя отождествлять с гражданским обществом, потому что здесь должен происходить диалог общества с властью. В качестве одного из важнейших условий усиления роли гражданского

¹ Красин Ю. А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар: Материалы. Выпуск № 25. М., 2002. С. 12.

² Даймонд Л. Глобальная перспектива // URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20000821_diamond.html.

общества в либерально-демократической традиции принято считать уменьшение влияния институтов государственной власти. Сторонники такой концепции гражданского общества исходят из непримиримых взаимоотношений государства и гражданского общества, когда сила и успех одного возможны лишь при слабости и поражении другого. Однако, как показывает политическая практика, в рамках демократической системы отношения этих институтов должны строиться на иных принципах. Государство и гражданское общество в рамках демократического устройства заинтересованы в поддержке друг друга, повышении эффективности своей деятельности. Гражданское общество не способно без сильного государства удовлетворить значительную часть требований общества, а государство должно видеть в гражданском обществе его специфическую роль в создании демократии. Поэтому современные западные исследователи (Гж. Экиерт, О. Энкарнасьон) считают, что сила государства и гражданского общества в условиях демократии должна возрастать одновременно. Гражданское общество не должно основываться на узкоэгоистических требованиях. Оно должно быть озабочено сохранением баланса между интересами общества в целом и интересами отдельных институтов и секторов гражданского общества в частности.

Основные понятия

Вертикальные связи, горизонтальные связи, гражданские движения, гражданская культура, гражданственность, гражданское общество, индивидуализм, коллективизм, основной принцип гражданского общества, политические сети, политическое общество, правовое государство, публичная сфера, толерантность, условия становления гражданского общества.

Вопросы для самоконтроля

1. Кто принимает решение в гражданском обществе и в политическом обществе?
2. Когда возникает гражданское общество?
3. Назовите основной принцип гражданского общества.
4. В чем заключается различие между горизонтальными и вертикальными связями в обществе?
5. Как повлияли радикальные реформы 1990-х гг. на формирование гражданского общества в России?
6. Какова роль гражданских движений в демократической политической системе?

7. Охарактеризуйте гражданские движения в современной России.
8. В чем заключаются трудности в формировании российского «Третьего сектора»?
9. В чем заключается отличие политических сетей от других видов взаимодействия?
10. Какова роль государства во взаимодействии с гражданским обществом?
11. В каких целях используется государством нечеткость правовых норм?
12. Какие факторы могут способствовать становлению гражданского общества в России?
13. Каково соотношение между советским коллективизмом и гражданским обществом?
14. Чем отличается гражданин от подданного?
15. Какие тенденции выявлены исследователями при характеристике посткоммунистических трансформаций между гражданским обществом и демократией?
16. В каких случаях гражданское общество способствует упрочению демократии?
17. Дайте характеристику публичной сфере.
18. Из каких элементов, с точки зрения Ги Эрмэ, состоит гражданственность?
19. Какую роль играет толерантность в развитии гражданского общества?
20. Каким должно быть в условиях демократии соотношение между гражданским обществом и государством?

Литература

Вайнштейн Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.

Гражданское общество: Первые шаги / Под ред. А. Сунгурова. СПб., 1999.

Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З. Т. Голенкова. М., 1999.

Красин Ю. А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар: Материалы. Выпуск № 25. М., 2002.

Ловелл Д. Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // Pro et contra, 2002. № 3.

Перегудов С. П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. 2006. № 2.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3.

Фоули М., Эдвардс Б. Парадокс гражданского общества // URL: <http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm>.

Хлопин А. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et contra, 2002. № 1.

Энкарнасон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии // URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html.

Глава 14

Формирование и эволюция партийной системы

14.1. Процесс партийного генезиса и его проявление в России

Процесс партийного генезиса развивается по определенным закономерностям. Во-первых, для образования партий (а не создания их субъективными усилиями людей вопреки социально-экономическим и политическим процессам, происходящим в обществе) необходимо наличие правового государства и гражданского общества, гарантирующих гражданам необходимые для партийной деятельности права и свободы. Во-вторых, следует понимать, что только партии, отражающие в своих программных документах проблемы, стоящие перед обществом, и пути их решения, имеют шансы на укоренение и развитие в данном обществе. В-третьих, в каждом обществе действуют как факторы партийного генезиса, характерные для всех обществ, находящихся на данной ступени развития, так и факторы, характерные только для данного общества. В современных развитых странах основными факторами партийного генезиса или *партийного размежевания*, согласно теории С. Липсета и С. Роккана, являются:

- ♦ противостояние государства и церкви, возникшее в эпоху Реформации и генерирующее партии христианско-демократического, христианско-социального толка;
- ♦ противостояние города и села, существующее, по крайней мере, со времени индустриализации и урбанизации и побуждающее к возникновению крестьянских, сельских, фермерских партий;
- ♦ противостояние центра и периферии, существующее во все времена, дающее жизнь партиям, защищающим интересы регионов;
- ♦ противостояние предпринимателей и наемных работников, способствующее возникновению социалистических, социал-демократических и рабочих партий.

В первой партийной системе России (1906–1918) противостояние между государством и церковью в соответствии с византийской традицией симфонии властей генерировало не противостоящие государства, а поддерживающие самодержавие партии («Союз русского народа», «Русский народный союз им. Михаила Архангела»). Во второй партийной системе (1993 — по настоящее время) ввиду недостаточной активности Русской православной церкви, сообществ мусульман и буддистов в политической сфере и отсутствия их противостояния с государством все православные, мусульманские и другие партии, созданные на религиозной основе, не смогли закрепиться в политической системе.

Противостояние города и села в первой партийной системе России выражала такая депутатская группа, как трудовики, действовавшая во всех четырех Думах. Кроме того, решение крестьянского вопроса содержали программы буквально всех политических партий России начала XX века, особенно активно в этом направлении действовали эсеры. В современной России существует Аграрная партия, которая была представлена в I-й (1993–1995) и II-й (1995–1999) Государственных Думах. Программы аграрных реформ имеют практически все известные российские партии.

Противостояние центра и периферии в первой партийной системе вызывало к жизни партии и группы, защищавшие, в первую очередь, интересы национальных окраин. В Думе первого созыва (1906) существовала фракция автономистов, состоявшая из польской, украинской, эстонской, латышской, литовской и других национальных групп. Во II-й (1907) и III-й (1907–1912) Думах представители национальных окраин создали Мусульманскую депутатскую группу и Польское коло, в IV Думе (1913–1917) действовали отдельные национальные группы общим количеством 21 депутат. В современной России законодательно запрещено создание партий на национальной или этнической основе и функционирование региональных партий на федеральном уровне, поэтому второе противостояние (между центром и периферией) проявляло себя не в формировании партий федерального уровня, защищающих интересы регионов, а в создании уже внутри Государственной Думы объединений, например, таких, как депутатская группа «Регионы России», существовавшая в 1999–2003 гг.

Противостояние предпринимателей и рабочих в начале XX века в концентрированном и радикальном виде выражала РСДРП, хотя решение рабочего вопроса содержали программы буквально всех политических сил. В современной России отсутствует «партия рабочего

класса». Даже КПРФ именуется «партией всех трудящихся». Но и сегодня речь о положении наемных работников в постиндустриальном обществе, которое активно формируется в России, ведут все ведущие политические партии.

Таким образом, все общие факторы партийного генезиса, изложенные в теории Липсета–Роккана, с теми или иными оговорками, действовали и действуют в современной России.

Если обратиться к особенным, собственно российским факторам, то можно согласиться с К. Г. Холодковским, что для России конца XX — начала XXI в. характерными движущими силами партотгенеза, партийного размежевания явились противостояния по линиям:

- ◆ модернизация — традиционализм (дискуссия за продолжение или прекращение реформ);
- ◆ демократия — авторитаризм;
- ◆ элитарность — социальность (выбор между экономической целесообразностью и социальной справедливостью);
- ◆ западничество — почвенничество¹.

Эти общие и особенные противостояния в обществе или, если угодно, противоречия общественного сознания порождали и продолжают порождать все многообразие современных российских партий, формируя в чем-то общеевропейский, а в чем-то собственно российский формат партийной системы.

Партийные системы тоже имеют свои закономерности формирования. Согласно Дж. Брайсу, двухпартийные системы формировались в условиях противостояния только двух основных политических сил. Например, в США это демократические республиканцы и федералисты (1787–1815), затем демократы и виги (либералы) (1830–1852), наконец, демократы и республиканцы (1852 — по настоящее время)². Другие политические силы пользовались гораздо меньшим влиянием в обществе и создавали только так называемые «третьи партии», не имевшие реальной возможности прийти к власти. Многопартийные системы, по Дж. Брайсу, вырастают в обществах, испытывающих противостояние сразу по нескольким направлениям. Кроме того, на формирование партийной системы, согласно М. Дюверже, оказывает влияние избирательное законодательство. Пропорциональная

¹ Холодковский К. Х. Социальные корни идейно-политической дифференциации российского общества // Полис. 1998. № 3. С. 16–31.

² Брайс Д. Американская республика. В 3-х т. М., 1988. Ч. III. Т. 2. С. 269–284.

система выборов способствует образованию многопартийных систем, в то время как мажоритарная система в один тур дает тенденцию к формированию бипартизма¹. Поэтому в континентальных европейских странах, включая Россию, партийный генезис пошел по пути образования многопартийных систем, а в США, Великобритании, других англоязычных странах — по пути формирования бипартизма.

Следует помнить, что процесс партийного генезиса в России был нарушен приходом к власти большевиков и созданием с помощью насилия однопартийной системы. Создание такой системы (системы «тоталитарная партия — советское государство») было произведено путем запрета деятельности всех партий, кроме коммунистической, и физического уничтожения носителей всех политических идеологий, кроме коммунистической. Поэтому партийный генезис в России в конце XX — начале XXI в. имел иную точку отсчета, чем в странах Западной Европы, и начинался с перехода от однопартийной системы к многопартийной.

14.2. Возникновение партийной оппозиции в СССР в конце 1980-х гг. и зарождение протопартий

Существование оппозиции является одним из неотъемлемых элементов демократической системы власти. Ее деятельность благотворно влияет на функционирование власти, поскольку, оказывая воздействие на правительство в рамках легальной политической борьбы, своими альтернативными подходами к решению стоящих перед страной задач активизирует работу власти. В этом смысле в условиях политической конкуренции страной правит не только власть, но, участвуя в партийной борьбе, и оппозиция.

Началом оформления организованной политической оппозиции в СССР времен перестройки следует считать наметившееся сначала в верхних эшелонах партийно-государственной власти, а затем и в отдельных слоях общества противостояние проводимому курсу реформ. Главными вопросами политической борьбы (с начала перестройки и по декабрь 1991 г.), на базе которых формировалась критическая масса напряжения в обществе, были изъяны существующей общественно-политической системы, положение и роль КПСС как ее стового хребта, а также проблемы обновления федеративного государственного устройства. Перестройка планировалась как ограниченная во

¹ Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 300.

времени, упорядоченная, проводимая под строгим партийным контролем операция, в ходе которой именно перестраивается, улучшается старый дом, а не возводится новый, принципиально иной конструкции. Поэтому оппонировавшие новому официальному курсу политические силы практически с самого начала его реализации имели возможность критиковать этот «центристский» стратегический план как справа — с позиций либеральной демократии — за недостаточную демократизацию и либерализацию всех сфер общественной жизни и, естественно, за принципиальные ошибки в разрешении проблем разгосударствления, развития частной собственности на землю, монополии партии на власть и др., так и слева — с позиций ортодоксального коммунизма — за поспешную мало прогнозируемую демократизацию и либерализацию, способную увести общество от «социалистического выбора и коммунистической перспективы».

Итак, с начала перестройки в стане оппозиции шло оформление двух направлений. С одной стороны, *демократическая оппозиция*, делавшая ставку на радикалов, делавших ставку на либеральные ценности, господствующие в большинстве развитых индустриальных и постиндустриальных обществ, на радикальный разрыв с советским и социалистическим прошлым, и *умеренных*, стремившихся для сохранения социалистической модели развития общества демократизировать, осовременить ее советскую версию. С другой стороны, *консервативная оппозиция*, выступавшая за сохранение социалистических ценностей в том виде, в котором они сложились в Советском Союзе; при этом она ратовала за усиление авторитарных, командно-административных характеристик существующей системы, за придание ей, по существу, неосталинских черт.

Партийно-государственная элита в ходе перестройки все больше дифференцировалась на отдельные, оппонировавшие М. Горбачеву группировки. Так, поддерживая курс перестройки в целом, умеренные реформаторы (Н. Рыжков, Л. Абалкин и др.) стремились выработать достаточно взвешенный и поэтапный переход к рынку, надеялись кардинально реформировать партию. Другая группа (Е. Лигачев, И. Полозков, В. Чебриков, М. Соломенцев) также представляли в высшем руководстве партии новую команду Горбачева. Однако подразумевали под курсом реформ лишь фасадный ремонт существующей системы. Вскоре они оказались во главе консервативного крыла партии. Была в руководстве партии и государства и третья группа политиков (А. Яковлев, Э. Шеварнадзе, Б. Ельцин и др.), которая, проделав радикальную переоценку своих убеждений, оказалась гото-

ва немедленно, изменив прежним социалистическим идеалам, создавать принципиально новую, основанную на либеральных ценностях общественную систему. Причем такой подход к происходящим переменам встретил достаточно широкое понимание во многих слоях общества.

По традиции советской политической системы вопрос введения плюрализма в обществе был обсужден на февральском (1990 г.) Пленуме ЦК КПСС. При активном нажиме Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева и группы его соратников и не менее активном противодействии консервативной части Центрального комитета большинством голосов была признана необходимость отмены политической монополии КПСС, введения многопартийности и изменения ст. 6 и ст. 7 Конституции СССР.

После общественного обсуждения и рекомендации высшего партийного органа 15 марта 1990 г. внеочередной III Съезд народных депутатов провозгласил многопартийность в СССР. Эту дату следует считать точкой отсчета российской многопартийности.

Но неофициально процесс зарождения политических партий был уже в самом разгаре. Фактически он начался в полулегальных условиях, еще до дискуссии о плюрализме.

С начала 1987 г., сразу после январского Пленума ЦК КПСС, осудившего «механизм торможения», то есть консервативных чиновников среднего звена, по всей стране возникают политизированные группы. Если работу крупных общественных организаций государственные органы и КПСС могли контролировать, направлять в нужное для себя русло, не допуская создания альтернативных КПСС движений, то возникновение политизированных групп, для деятельности которых нет необходимости создавать четкую структуру, программу и устав, снимать помещение, иметь источники финансирования и т. д., предотвратить было невозможно.

Политизированные группы создавались в учебных и научных учреждениях, по месту жительства, на производстве, на базе официальных организаций, например при Домах культуры, экологических, исторических, литературных и других обществах. Такие группы, как правило, состояли из 5–10 человек актива (то есть регулярно собирающихся) и 50–100 (иногда до 300) нерегулярно посещающих собрания. Такие группы не имели ни фиксированного членства, ни четкой структуры, ни определенного руководства.

На базе таких инициативных политизированных групп создавались правозащитные объединения; историко-просветительские общества;

экологические движения; религиозно-философские объединения; военно-патриотические клубы. Такие объединения еще не имели строго сформулированной идеологии, программы действий. Но они использовали свою общественную деятельность для собирания единомышленников, расширения числа сторонников, проведения партийных дискуссий, формирования идеологии, подготовки программы и учредительного съезда, то есть создания политических партий. Так что политизированные группы можно рассматривать как одну из форм *протопартий*, проявившуюся в российских условиях партийного генезиса.

Другой формой протопартий были политические клубы. Здесь уже не маскировались под организации типа «гражданская инициатива», а прямо намечали планы создания партий. В 1988 г. клубное движение и создание политизированных групп охватили все более или менее крупные города СССР. Но в отличие от аналогичных процессов на Западе, создание протопартий в СССР не вылилось в формирование на их основе политических партий — проявлялась сдерживающая сила партийно-государственной системы, в которой создание любых общественных организаций имело разрешительный, а не регистрационный (как в развитых странах Запада) характер.

Однако потенциал политической активности уже перерос стадию кружковой и клубной работы. В активную политику ринулись не единицы и десятки и даже не сотни, а миллионы людей. Для организации таких огромных масс политизированные группы и клубы уже не годились. Поэтому со второй половины 1988 г. во всех республиках и городах СССР организуются народные фронты. Эти действительно массовые политические организации были вызваны к политической жизни, с одной стороны, нараставшими как снежный ком проблемами (нехватка продуктов питания, одежды, обуви, других предметов потребления, неустроенность быта, загрязнение окружающей среды и др.), с другой — неспособностью власти справиться с ними, с третьей — нежеланием консервативной части чиновников принимать курс М. С. Горбачева на демократизацию, наконец, с четвертой — нежеланием КПСС расстаться с партийной монополией. К концу 1988 г. в большинстве союзных и автономных республик СССР уже действовали народные фронты. В дальнейшем при уходе КПСС от власти и угрозе политического вакуума в стране народные фронты сыграли положительную роль в политической стабилизации общества.

Легализация оппозиционных структур произошла в период выборов народных депутатов СССР в 1989 г. Проведение альтернативных

выборов в условиях жесткой политической борьбы позволило наиболее радикальной части либеральной оппозиции войти в состав депутатского корпуса. Их деятельность развернулась на базе Межрегиональной депутатской группы, в состав которой вошли такие известные политические деятели, как Б. Ельцин, А. Собчак, Ю. Афанасьев, Г. Попов, А. Сахаров и др. Составляя меньшинство среди депутатов съезда, межрегионалы выдвинули идею «выраженной оппозиции» (Г. Попов), суть которой состояла не в углублении противостояния, а в организации конструктивной работы межрегиональной оппозиции, направленной на решение насущных социально-экономических проблем. Основой для такой конструктивной деятельности либеральная оппозиция считала радикальное изменение существующей системы общественных отношений в стране. Так была завершена идейная трансформация большинства прежних сторонников горбачевских реформ: от требований радикализировать реформирование страны в рамках существующей системы до отрицания самой системы.

14.3. Распад КПСС и возникновение многопартийности

Пока М. Горбачев проводил традиционную для КПСС политику «ускорение социально-экономического прогресса» (1985–1986 гг.), партия оставалась единым организмом.

С переориентацией на курс перестройки (январский 1987 г. Пленум ЦК КПСС) в партии возникли три идейных течения, которые с расширением сферы реформ углублялись и обнажались, давая пищу умам партийцев и формируя три идейных течения:

- ♦ ортодоксально-коммунистическое, которое ставило задачу сохранения (или восстановления) «идейной чистоты» марксизма-ленинизма;
- ♦ реформаторско-коммунистическое, которое свой идеал видело в установках Социалистического интернационала (сторонники М. Горбачева);
- ♦ радикально-реформаторское, которое оформилось к началу 1990 г. и направило усилия на изменение политической системы общества (не демократизация, а демократия).

В 1990–1991 гг. эти течения оформились в платформы, в разной степени организованные.

Первой выделилась (не отделяясь от партии) Марксистская платформа в КПСС (МП в КПСС). Она образовалась на конференции в марте 1990 г. Активисты МП в КПСС (А. Бузгалин и А. Каманов) приняли деятельное участие в работе XXVIII съезда КПСС и Учредительного съезда КП РСФСР. В августе 1991 г. МП поддержала ГКЧП и фактически утратила легитимность.

Из сторонников МП в ноябре 1991 г. была образована партия «Союз коммунистов» (СК). В декабре 1991 г. другая группа бывших сторонников МП во главе с А. Крючковым и В. Бурдюковым создали Партию коммунистов России (ПКР), близкую к СК по идейно-политическим позициям, которая считала себя марксистско-ленинской международной организацией, входила в Союз коммунистических партий — Коммунистическую партию Советского Союза (СКП — КПСС). Первым секретарем СК был избран С. Степанов.

МП в КПСС дала жизнь и третьей марксистско-ленинской партии — Марксистской рабочей партии (МРП), которая была учреждена в марте 1990 г. и носила первоначальное название МРП-ПДП (Партия диктатуры пролетариата). Эта партия имела более радикальную программу, чем СК и ПКР. Лидеры МРП — Ю. Леонов и А. Лезгин.

Ни в первых (1993 г.), ни в последующих выборах в Государственную Думу эти партии участия не принимали.

В октябре 1990 г. оформилось Всесоюзное движение коммунистической инициативы в КПСС (ДКИ в КПСС). Оно ставило своей задачей возрождение коммунистических принципов в партии, борьбу с антикоммунистическими, демократическими тенденциями, «капитализацией» общества, за возрождение советской власти.

Если Марксистская платформа колебалась между ортодоксально-коммунистическим и реформаторско-коммунистическим течениями в КПСС, то ДКИ сразу заняло однозначно ортодоксальные позиции. Оно формировалось параллельно с коммунистической партией РСФСР и в целом разделяло консервативные позиции его ЦК. В состав высшего исполнительного органа — Оргбюро движения входили известные своими ортодоксальными взглядами противники политики М. Горбачева — Ю. Терентьев, А. Сергеев, В. Тюлькин и др.

На базе ДКИ в апреле 1990 г. была образована Российская коммунистическая рабочая партия (РКРП). Эта партия считала себя составной частью КПСС. Однако после ГКЧП, который РКРП активно поддержала, у нее не осталось выхода, как только объявить себя самостоятельной коммунистической силой. На выборах 1995 г. РКРП

участвовала в создании избирательного объединения «Коммунисты – Трудовая Россия за Советский Союз», набравшего 4,53 % голосов.

Наиболее консервативной в ортодоксально-коммунистическом течении проявила себя Большевицкая платформа в КПСС (БП в КПСС). Она была образована в июле 1991 г. на Всесоюзной конференции в г. Минске и объявила себя наследницей революционно-пролетарской ленинской линии в КПСС, решительно отвергающей все искажения марксизма-ленинизма и ведущей непримиримую борьбу с оппортунистами, ревизионистами, неоменьшевиками, национал-коммунистами, социал-предателями, антикоммунистами и антисоветчиками. БП в КПСС создавалась на базе Всесоюзного общества «Единство – за ленинизм и коммунистические идеалы», в котором ведущую роль играли теперь достаточно известные Н. Андреева, В. Клушин, Т. Хабарова, Н. Рахманов. Если Марксистская платформа и Движение коммунистической инициативы каждое по своему боролись за «чистоту» марксизма-ленинизма, то Большевицкая платформа с большевицкой прямоотой решение всех проблем видела в возвращении российского общества к сталинизму.

Когда стало ясно, что единая КПСС существовать не может, Н. Андреева приступила к формированию Всесоюзной коммунистической партии большевиков (ВКПБ), которая была учреждена в ноябре 1991 г. Идеологические позиции ВКПБ примерно те же, что и у БП в КПСС. Генеральным секретарем была избрана Н. Андреева. ВКПБ не принимала участие ни в одних выборах в Думу, что свидетельствовало о ее низком влиянии на российское общество.

Самой реформаторской, объединившей наиболее радикально настроенных коммунистов, была Демократическая платформа в КПСС (ДП в КПСС). Демократическая платформа была учреждена в январе 1990 г., в период подготовки к XXVIII съезду КПСС. Учредителями ДП в КПСС явились ректор московской ВПШ В. Шостаковский и преподаватель ВПШ, лидер московского партклуба В. Лысенко. Поддержку и помощь в организации Демплатформы оказывали лидеры Межрегиональной депутатской группы: Б. Ельцин, Н. Травкин, Т. Гдлян. Странниками ДП стали те члены КПСС, которые рассчитывали получить большинство на съезде и реформировать партию изнутри; они и составляли третье идейное течение в КПСС – радикально-реформаторское.

Однако сторонники ортодоксально-коммунистического течения на февральском (1990 г.) Пленуме ЦК КПСС оказали сильный нажим на М. Горбачева. В результате весь период подготовки XXVIII съезда

КПСС (до июля 1990 г.) прошел под знаком борьбы с радикалами. В партийной газете «Правда» была опубликована серия критических статей, направленных против деятелей Демплатформы, некоторые из них были исключены из партии. В результате на съезде ДП оказалась представленной всего несколькими десятками человек из почти тысячи делегатов. Выступления делегатов Демплатформы подвергались «захлопыванию» и успеха не имели. В самой Демплатформе в ходе съезда произошел раскол. Одна группа (примерно 13,5 % членов) во главе с В. Шостаковским и В. Лысенко вышла из КПСС и образовала (ноябрь 1990 г.) Республиканскую партию Российской Федерации (РПРФ). Другая часть членов Демплатформы, которую возглавлял Г. Гусев, решила остаться в КПСС. Эта часть коммунистов (группа «Коммунисты-реформаторы») совместно с группами «Молодые коммунисты», «Альтернатива», «Левый центр» образовали объединение «Демократическое единство».

На состоявшейся в ноябре 1990 г. конференции сторонников демократических движений в КПСС «Демократическое единство» объединилось с Федерацией марксистских рабочих клубов (входивших также в Марксистскую платформу) и образовало Демократическое движение коммунистов (ДДК). Из этого движения в августе 1991 г. образовалась политическая партия, получившая название «Народная партия „Свободная Россия“» (НПСР, лидер А. Руцкой).

На базе партийных организаций КПСС в Российской Федерации была образована Компартия РСФСР (КП РСФСР). Учредительный съезд КП РСФСР состоялся в июне 1990 г. В руководство партии были избраны почти исключительно сторонники ортодоксально-коммунистического направления, первым секретарем ЦК стал И. Полозков, которого в начале августа 1991 г. сменил В. Купцов. В августе 1991 г. КП РСФСР поддержала ГКЧП, за что указом Президента ее деятельность была приостановлена, партийные структуры распущены, а имущество экспроприровано государством. Однако в ноябре 1992 г. Конституционный суд подтвердил право на восстановление новых структур партии. В результате в феврале 1993 г. на 2-м Учредительном съезде была создана Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). Численность ее, тогда составлявшая около 550 тысяч человек, ныне снизилась до 185 тысяч (2006 г.). Структура – примерно 20 тыс. первичных организаций во всех субъектах Российской Федерации кроме Чечни. Председателем ЦИК является Г. Зюганов, первым заместителем председателя – В. Купцов.

Таким образом, в процессе распада КПСС (1990–1991 гг.) внутри нее образовались три течения, породивших несколько политических партий.

1. Ортодоксально-коммунистическое течение, в котором выделились КП РСФСР, Движение «Коммунистическая инициатива» (ДКИ), Большевицкая платформа в КПСС (БП в КПСС), Марксистская платформа в КПСС (МП в КПСС). Эти структуры, в свою очередь, послужили базой для создания: КПрФ (на базе КП РСФСР); РКРП и СПТ (на базе ДКИ); ВКПБ (на базе БП в КПСС); СК, РПК, МПР (на базе МП в КПСС).
2. Реформаторско-коммунистическое течение. Главными действующими лицами здесь были сторонники М. Горбачева, которые не стремились создавать новые структуры и выступали за единство КПСС. В какой-то мере к этому течению можно отнести Марксистскую платформу в КПСС, сторонники которой колебались между умеренным реформизмом и ортодоксальным коммунизмом и, в конечном счете, оказались в лагере ортодоксов.
3. Радикально-реформаторское течение. Из него выделились демократическая платформа в КПСС (ДП в КПСС), которая раскололась на две части. Та часть коммунистов, которые вышли из КПСС, образовали центристскую Республиканскую партию РФ (РПРФ). Та часть ДП, которая осталась в КПСС, послужила (вместе с частью сторонников МП в КПСС) базой для Демократического движения коммунистов (ДДК), которое, в свою очередь, стало базой для образования Народной партии «Свободная Россия» (НПСР).

Вне КПСС в формирующемся гражданском обществе также шел активный процесс образования партий. Первой политической партией, основанной оппозицией, стал в мае 1988 г. Демократический союз (В. Новодворская). В программном документе Союза было зафиксировано, что ДС — политическая партия, оппозиционная тоталитарному государственному строю СССР, ставит своей целью ненасильственное его изменение и построение правового государства на началах гуманизма, демократии и плюрализма. Однако ДС не был воспринят обществом в качестве серьезной политической силы, исходящей из реальной политической ситуации и претендующей на поддержку широких масс населения.

Другой активной оппозиционной силой в обществе с момента образования стала Демократическая партия России (Н. Травкин). В программных документах подчеркивалось, что ДПР создана для актив-

ного противодействия попыткам «реставрации прежних порядков». Вместе с тем, прогнозируя социальные преобразования в обществе, партия ориентировала своих членов на обеспечение ненасильственного процесса модернизации России.

В стране было возрождено Конституционно-демократическое движение. В октябре 1989 г. был создан Союз конституционных демократов, провозгласивший себя политической организацией граждан, «объединенных стремлением продолжать и развивать лучшие демократические традиции отечественного либерализма». В принятой политической декларации СКД определял свою роль в современной политической жизни как оппозиции существующей власти, готовой к конструктивному сотрудничеству с правящей КПСС и со всеми политическими силами, признающими самоценность человеческой личности.

Образование политических партий посредством раскола организации бывших единомышленников и соратников явилось характерной тенденцией для периода конца 1980-х — начала 1990-х гг. Такая тенденция была вызвана как объективными причинами: размытостью социальной базы создаваемых партий, стремлением четко определить свои программные и организационные принципы деятельности, так и субъективными мотивами: имели место попытки новоявленных лидеров удовлетворить свои неустраиваемые политические амбиции.

В целом личностный фактор в процессе становления плюралистической политической системы сыграл огромную роль. Было создано множество партий и движений, общественно-политическое лицо которых определял тот или иной лидер. Так, широкую известность получили партии Травкина, Шахрая, Гайдара, Жириновского и др.

Партия Жириновского была создана как оппозиционная официальным властям в конце 1989 г. За первые два года ее трижды проверяли правоохранительные органы, дважды запрещали. Однако партия продолжала существовать, более того, продолжала множить число своих сторонников. Ее лидер баллотировался на первых выборах Президента России и получил поддержку более 6 % россиян. Тогда в мае—июне 1991 г., как и на декабрьских 1993 г. выборах в Государственную Думу, ЛДПР достигла значительного успеха, который все средства массовой информации связывали с так называемым «феноменом» Жириновского. Лидер ЛДПР сделал ставку на маргинализированный электорат, в чем он сам без колебания признался в беседе с известным американским профессором Яновым.

Среди оппозиционных по отношению к КПСС выделялись христианско-демократические партии. Первой такой организацией стал

Христианско-демократический союз России, возникший в августе 1989 г. Согласно программным документам ХДСР, противостояние КПСС должно было осуществляться исключительно мирными конституционными средствами политической борьбы, включая обращение к гражданам через средства массовой информации, мирные демонстрации, митинги, кампании гражданского неповиновения.

В конце 1989 — начале 1990 гг., помимо уже перечисленных партийных объединений, были созданы Демократическая партия (ноябрь 1989 г.), Крестьянская партия России (сентябрь 1990 г.), Партия свободного труда (декабрь 1990 г.) и ряд других оппозиционных по отношению к КПСС политических партий. Все партии объединяло стремление создать в России общество, основанное на отечественных и западных либерально-демократических традициях, то есть общество с развитой системой частного предпринимательства, многопартийной политической системой, признающее приоритеты прав личности по отношению к правам социальных групп или государства в целом, и иметь своей опорой еще не созданный средний класс.

14.4. Становление партийной системы (1991–1993 гг.)

Центр тяжести в политическом противостоянии переместился с борьбы против КПСС к вопросу выбора конкретной модели модернизации российского общества. Политическая оппозиция и в новых условиях по-прежнему представляла собой весьма неоднородную политическую силу, представленную несколькими направлениями.

Демократическая оппозиция, партии и движения которой делали ставку на западную модель модернизации России, подразумевая под ней развитие рыночных структур и отношений, способных заменить прежнюю бюрократическую модель экономического развития с нормированным распределением и потреблением. Однако в отличие от «партии власти» либерально-демократические оппозиционные силы являли собой сторонников социально-ориентированных рыночных реформ. Отсюда и политика «консервативного оппонирования» этой части оппозиции по отношению к власти.

Но были в демократической оппозиции и более радикально настроенные к новой власти либеральные партии и движения. Их радикализм проявлялся в критике основных позиций курса правительства Гайдара, который, по их мнению, был не только лишен социальной компоненты, но и недопустимо игнорировал национально-государственные интересы.

На их базе в июне 1992 г. сформировалось два блока. Первый, правоцентристский блок «Гражданский союз», программные установки которого были основаны на приоритетах прав человека, идеях социального партнерства и создания ориентированной на человека рыночной экономики.

Второй стал называться «Российское народное собрание». Этот блок, представляя государственническое крыло праволиберальных партий, стремился найти компромисс между необходимой, по их мнению, жесткой централизованной властью и защитой прав и свобод граждан.

Среди оппонентов официальному монетаристскому курсу правительства были еще две группы партий и движений центристского толка. Одна объединяла политические силы, ориентированные на «критическую поддержку правительства». К ним относились партии и движения, объединенные в блок «Новая Россия»: Крестьянская партия России (Черниченко), Народная партия России (Т. Гдьяна), СДПР (И. Аверкиев), Российская социал-либеральная партия (В. Филин), Социально-либеральное объединение Российской Федерации (СЛОСРФ), союз «Молодая Россия». Эти политические силы также придерживались курса на социальную ориентацию либерально-рыночных реформ. Именно на базе данной платформы «Новой России» были сформулированы главные направления совместных действий российских демократов по выводу страны из кризиса и возрождению Российской Федерации: проведение скорейшей конституционной реформы и демократической приватизации, налаживание партнерских отношений труда, предпринимательства и государства, обеспечение необходимого прожиточного минимума, ускоренную земельную реформу и поддержку фермерства, укрепление правопорядка и социальную защиту военнослужащих.

Другая группа партий и организаций объединилась в левоцентристский блок «Содружество левых демократических сил». Придерживаясь социалистических ценностей, блок разработал собственную антикризисную экономическую программу, основанную на признании необходимости развивать рыночную экономику, оставляя приоритетной коллективную форму собственности и стимулируя развитие мелкого и среднего предпринимательства. Этот блок был организован руководством Социалистической партии трудящихся (Л. Вартазарова), НПСР (А. Руцкой), Партией труда (А. Бузгалин), Российской партией коммунистов (А. Крючков), левого крыла СДПР (А. Оболенский), Федерации независимых профсоюзов России (В. Шмаков).

Таким образом, после августа 1991 г. и развала СССР российские власти в наследство от союзного правительства получили не только груз нерешенных социально-экономических и политических проблем, но и значительную политическую оппозицию.

Это были партии и движения умеренного толка, предлагающие корректировку избранной правительством тактики реформ, дополняя ее мерами по стабилизации отечественной экономики, восстановлению отдельных элементов директивного административного управления, социальной защите населения. Некоторые из них делали ставку на укрепление национально-ориентированного демократического государства.

Вместе с тем была и радикально настроенная оппозиция. Она была представлена, во-первых, так называемой объединенной «лево-правой» оппозицией «Фронт национального спасения» (ФНС). Это объединение было создано на базе двух оппозиционных движений: правого межпартийного блока государственников «Российское народное собрание» и левого национально-патриотического движения «Русский собор». Всего в октябре 1992 г. было объединено на почве этатизма и национализма около 40 партий, движений общественных организаций и парламентских фракций. Наиболее крупными из них были объединение блока парламентских фракций «Российское единство», РХДД, РКРП, КДП (ПНС), РНС, РОНС, Союз офицеров, движение «Трудовая Москва» и ряд других. В объединенной оппозиции доминировало национально-державное крыло (монархист Шафаревич, кадет Астафьев, христианский демократ Константинов, националист Лысенко и др.). Общая программа объединения право-левых радикалов ориентировала своих сторонников на проведение акций гражданского неповиновения с целью достижения отставки правительства и президента и прихода к власти многопартийного коалиционного правительства «Национального спасения». Объединенная Российская оппозиция сплотилась вокруг законодательной ветви власти. Таким образом, как и умеренная часть оппозиции, радикалы в 1992–1993 гг. не были реставраторами в своем требовании свернуть проводимые правительством реформы. Они активно поддерживали парламент за иную модель модернизации страны, ориентированную не на зарубежный опыт, а на российские самобытные формы социального и политического устройства.

За возврат к прежним социалистическим ценностям, к плановой централизованной экономике, советской политической системе выступали иные политические силы, так называемые «левые ортодоксы»

(«Союз коммунистических сил», РКРП, ВКП(б) и др.). Однако, не создав четкой концепции вывода страны из кризиса, находясь в плену политических традиций и всего исторического опыта КПСС, эти прокоммунистические партии и движения не смогли создать собственной объединенной политической оппозиции.

14.5. Функционирование партийной системы России

Решающее значение для становления политических партий и формирования партийной системы имеет опыт участия в выборах. Современная партийная система выдержала четыре избирательные кампании, трансформируясь каждый раз в определенный формат, демонстрирующий место и статус каждой партии и соотношение партийно-политических сил. Итак, после периодов *зарождения* пропартий (1987–1989), распада КПСС и *формирования политических партий* (1990–1991), *становления партийной системы* (1991–1993) партийная система современной России в 1993 г. вступила в *период функционирования*, который ознаменовался участием партий в выборах и естественной (то есть в зависимости от воли избирателей) реструктуризацией партийной системы. На этом этапе российские политические партии четырежды проходили испытания выборами в Думу (1993, 1995, 1999, 2003) и трижды (1996, 2000, 2004) — выборами президента.

Выборы 1993 г. проходили в обстановке высокой активности избирателей и жесткого противостояния трех партийных коалиций.

1. Пропрезидентского блока в составе партий: «Яблоко», ПРЕС (Партия российского единства и согласия), «Выбор России», РДДР (Российское движение демократических реформ), поддержавшего курс реформ Президента Б. Ельцина.
2. Блока конструктивной оппозиции, состоявшего из Гражданского союза и ДПР (Демократической партии России), служившего опорой вице-президенту А. Руцкому.
3. Контрпрезидентского блока, состоявшего из КПРФ и АПР, находившегося в непримиримой оппозиции правительственной политике.

По результатам выборов победил пропрезидентский блок, набравший 34,2 % голосов избирателей. Контрпрезидентский блок получил 20,4 % голосов, Блок конструктивной оппозиции — всего 1,93 %.

Среди политических партий победительницей оказалась ЛДПР, занимавшая позицию вне блоков и набравшая 22,92 % голосов избирателей. Кроме ЛДПР в Думу, преодолев 5%-й барьер, прошли следующие

партии: «Выбор России» (15,51 %), КПРФ (12,4 %), «Женщины России» (8,13 %), АПР (7,99 %), «Яблоко» (7,86 %), ПРЕС (6,73 %), ДПР (5,52 %).

Если все партии, участвовавшие в первых выборах по партийным спискам, можно разделить на *левые* (КПРФ, АПР, партия «Кедр», избирательные объединения «Достоинство и милосердие», «Гражданский союз») *центристские* (ДПР, ПРЕС, партии «Яблоко», «Выбор России», избирательные объединения «Женщины России», «Будущее России — новые имена») и *правые* (ЛДПР) *силы*, то победу на этих выборах одержали центристы, набравшие в сумме 49,08 % голосов, левые и правые набрали соответственно 23,78 и 22,92 %.

В Государственной Думе, с учетом выборов по одномандатным округам и создания на этой основе депутатских групп, *система парламентских партий выглядела следующим образом*.

- ◆ Центристские, пропрезидентские силы, сторонники реформ: фракция «Выбор России» (лидер Е. Гайдар) получила с учетом голосов, набранных в одномандатных округах 74 депутатских места, фракция ПРЕС (С. Шахрай) — 31 место, фракция «Яблоко» — 29 мест, фракция «Женщины России» — (А. Федулова, Е. Лахова) — 23, фракция ДПР (Н. Травкин) — 15, депутатская группа «Союз 12 декабря» (Б. Федоров, И. Хакамада) — 32, депутатская группа «Новая региональная политика» (В. Медведев) — 60.
- ◆ Левые антипрезидентские силы, противники реформ: фракция КПРФ (Г. Зюганов) — 45, фракция АПР (М. Лапшин) — 55, депутатская группа «Российский путь» (С. Бабурин, А. Лукьянов) — 15.
- ◆ Правые силы, критики президента, сторонники реформ: фракция ЛДПР (В. Жириновский) — 64 места.

Эти партии и силы и составили *первый формат партийной системы России в 1993–1995 гг.*

Выборы в декабре 1995 г. проходили в обстановке продолжавшегося жесткого противостояния центристских и левых сил. Партии и избирательные объединения, избравшие промежуточную политическую позицию между сторонниками и противниками рыночных и либеральных реформ, такие как «Держава» (лидер А. Руцкой), Партия Святослава Федорова, Блок Ивана Рыбкина, «Женщины России» не смогли пройти 5%-й барьер.

Партии реформаторской ориентации набрали в общей сложности 21,63 % голосов («Наш дом Россия» — 10,13 %, «Яблоко» — 6,89 %).

Не прошли в Думу партии ПРЕС и «Выбор России», которые взяли на себя ответственность за все неудачи реформ.

Коммунисты пожали плоды выгодности своего положения критики трудных и непопулярных реформ: КПРФ получила 22,3 % голосов и заняла первое место в борьбе по партийным спискам, но другая антиреформаторская партия — АПР не прошла в Думу, набрав всего 3,78 % голосов.

Из правых партий 5%-й барьер преодолела лишь ЛДПР (11,18 % голосов). Кроме того, уже в Думе были организованы несколько депутатских групп.

Новый, *второй формат системы парламентских партий*, как видим, приобрел следующую структуру:

- ◆ левые силы: фракция КПРФ (138 депутатских мест), депутатская группа «Народовластие» (38), Аграрная депутатская группа (35). Итого: 211 мест;
- ◆ центристские силы: фракция НДР (65 мест), фракция «Яблоко» (46), депутатская группа «Российские регионы» (43). Итого: 154 места;
- ◆ правые силы: фракция ЛДПР — 51 место;
- ◆ независимые депутаты — 34 места.

Следующий, *третий формат партийной системы* современной России образовался после очередных думских выборов 1999 г. Выборы по партийным спискам дали следующие результаты: КПРФ — 24,29 % голосов, «Единство» — 23,32 %, «Отечество вся Россия» (ОВР) — 13,33 %, «Союз правых сил» (СПС) — 8,52 %, Блок Жириновского (ЛДПР) — 5,98 %, «Яблоко» — 5,93 %.

Система парламентских партий приобрела следующий вид:

- ◆ левые силы: фракция КПРФ (лидер Г. Зюганов) — 85 депутатов, Агрпромышленная депутатская группа (Н. Харитонов) — 42;
- ◆ центристские силы: фракция «Единство» (В. Пехтин) — 83 депутата, фракция ОВР (Е. Примаков) — 46, фракция СПС (Б. Немцов) — 33, фракция «Яблоко» (Г. Явлинский) — 19, депутатская группа «Регионы России» (Союз независимых депутатов) (О. Морозов) — 45, депутатская группа «Народный депутат» (Г. Райков) — 60;
- ◆ правые силы: фракция ЛДПР (В. Жириновский) — 14 депутатов.

Четвертый формат второй партийной системы России оформился после думских выборов 2003 г., которые дали следующие результаты: партия «Единая Россия» — 37,57 % голосов, КПРФ — 12,61 %,

ЛДПР — 11,45 %, «Родина» — 9,02 %. Система парламентских партий после этого приобрела следующий вид:

- ◆ левые силы: фракция КПРФ (Г. Зюганов) — 47 мест; фракция «Родина» претерпела раскол на фракцию «Родина» Д. Рогозина — 33 места и фракцию «Родина» С. Бабурина — 9 мест;
- ◆ центристские силы, наоборот, объединились в одну фракцию «Единство» (Б. Грызлов, В. Володин, О. Морозов), насчитывающую 303 депутата;
- ◆ правые силы: фракция ЛДПР (В. Жириновский) — 35 мест.

Как видим, динамика партийной системы отражает социально-экономические и политические процессы, происходившие в современной России. Известно, что влияние радикалов, то есть крайне левых и крайне правых сил, возрастает с ухудшением экономического положения, снижением уровня жизни, увеличением безработицы. И наоборот, с подъемом экономики, сокращением числа безработных, ростом жизненного уровня большинства населения влияние левых и правых сил падает. Кроме того, популярности левым и правым добавляла их «патриотическая» позиция после распада СССР, возникновение в российских регионах и по границам России этнических и национальных конфликтов. Левые силы России имели наибольшее влияние в III Думе (1995–1999), правые силы наибольших успехов добились на выборах в I (1993) и II (1995) Думы, когда трудные и непопулярные реформы совпали с экономическим спадом и снижением уровня жизни.

Центристские силы и, в первую очередь, реформаторские партии имели успех в начале реформ, на выборах в I Думу, когда ожидания избирателей были связаны именно с успешными реформами. Далее их ожидало снижение поддержки избирателями на выборах во II Думу ввиду падения уровня жизни, неэффективной работы социальной сферы, явившихся первым результатом реформ. С началом экономического роста в 1999 г., оживлением деятельности всех сфер российского общества, ростом реальных доходов населения центристские партии увеличили свое представительство в российском парламенте. Кроме того, они сумели объединиться в единую думскую фракцию и предложить обществу путь не конфронтации, а интеграции.

Критериями нашего анализа партийной системы служили социально-экономические и политические процессы в России. Существуют и другие подходы к анализу партийных систем. Если взять за основу концепцию поляризации Дж. Сартори, под которой автор понимает

образование полюсов или «партийных семей» из идеологически родственных или близких партий, то можно констатировать, что в партийной системе современной России имеют место три полюса партий: левые партии, объединившиеся на базе коммунистической или прокоммунистической идеологии; правая партия (ЛДПР), образовавшая полюс на основе националистической идеологии, и центристские, в первую очередь, реформаторские партии, объединившиеся на базе либерально-демократического дискурса. И так, в российской партии-ме¹ существовали и продолжают существовать три полюса. В соответствии с теорией Сартори, такая партия относится к системам *крайней поляризации* и характеризуется резким идеологическим размежеванием, противостоянием в обществе, наличием довольно сильных крайних (левых и правых) партий, которые, с одной стороны, ведут между собой непримиримую борьбу и более или менее уравнивают партийную систему, с другой — раздают явно невыполнимые популистские обещания, наперед зная, что им не придется их выполнять, ввиду нереальности их прихода к власти. Партийная система крайнего или поляризованного плюрализма, по Сартори, характеризуется преобладанием центристских тенденций над центробежными. При сокращении количества полюсов до двух партия переходит в разряд систем *умеренной поляризации*, для которых характерно не резкое идеологическое размежевание и сближение политических позиций между партиями, регулярная смена у руля власти партий то одного, то другого полюса, вообще снижение напряженности (но не прекращения) партийной борьбы. В такой партии уже центристские тенденции преобладают над центробежными². Очевидно, с точки зрения теории поляризации Сартори, партийная система современной России *переходит от крайней к умеренной поляризации*. Это видно из разрастания электорального поля центристских сил и сокращения числа избирателей, голосующих за крайние партии, снижения интенсивности идеологического противостояния в обществе. С другой стороны, в пользу незавершенности перехода

¹ Термин «партия», означающий «партийная система», введен нами специально для анализа партийных систем, когда довольно часто приходится сочетать такие понятия, как «системный подход», «политическая система», «партийная система» и т. д. Термин произведен из латинского корня *part* — партия и суффикса *oma* означающего «совокупность».

² *Sartori G. Parties and Party Systems. A Framework for analysis. Vol.1. N. Y., 1976. P. 120–179.*

к системе умеренного плюрализма говорит наличие, пусть более слабых, чем в 1990-е гг., но двух противостоящих крайних полюсов (КПРФ и ЛДПР), которые вместе с центристской партией «Единая Россия» составляют трехполюсную конструкцию, более характерную для партиомы крайнего плюрализма. Кроме того, в современной России власть еще не переходила путем выборов от партии одного полюса к партии, представляющей противоположный полюс.

Основные понятия

Демократическая оппозиция, консервативная оппозиция, народные фронты, партийная система, партийные противостояния (размежевания), партийные системы крайней и умеренной поляризации, партийный генезис, партиома, партия, периоды зарождения политических партий, политизированная группа, политический клуб, поляризация партийной системы, протопартия, система парламентских партий, становление и функционирование партий и партийных систем.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите и объясните основные закономерности партийного генезиса.
2. В чем суть теории С. Липсета — С. Роккана и каково ее значение для политического процесса в России?
3. Какие собственно российские факторы, по мнению К. Х. Холдовского, влияют на российский партогенез?
4. Каковы закономерности формирования партийных систем с точки зрения теорий Дж. Брайса и М. Дюверже?
5. Как возникла демократическая, умеренная и консервативная оппозиция в СССР?
6. Расскажите, как шел процесс образования политизированных групп в конце 1980-х гг.?
7. Что такое политические клубы и как они создавались в СССР?
8. Почему партогенез в СССР пошел по пути создания народных фронтов, а не политических партий на базе протопартий?
9. Расскажите, как на базе КПСС создавались политические партии. Какие идеологические течения и политические платформы сформировались в КПСС в 1990–1991 гг.?
10. Какие партии были созданы на базе КПСС?
11. Какие политические партии «вышли» из формирующегося гражданского общества?

12. Какие партии, движения и блоки сложились в партийной системе России в период ее становления?
13. Каковы результаты выборов в I–IV Государственные Думы? Какие партии и политические силы в них участвовали?
14. Каким образом система парламентских партий России отражает реальные социально-экономические и политические процессы?
15. Как можно прокомментировать структуру современной российской партиомы с точки зрения теории поляризации?

Литература

- Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.
- Исаев Б. А. Зарождение, становление и функционирование партийной системы современной России. СПб., 1997.
- Исаев Б. А. Теория партий и партийных систем и методология исследования российской партиомы. Петродворец, 1998.
- Конституция Российской Федерации. М., 1993.
- Краснов В. Система многопартийности в современной России. М., 1995.
- Политические партии России. М., 1996.
- Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001.
- Шмачкова Т. В. Теории коалиций и становление российской многопартийности // Полис. 1996. № 5.

Глава 15

Избирательный процесс в России

15.1. Выборы как институт политической системы

Одним из важнейших элементов современных политических систем является институт всеобщих выборов. Благодаря ему реализуются политические права граждан на формирование представительной власти — от местных органов до президента.

Выборы — способ смены правящих элит через волеизъявление населения, инструмент легитимации и стабилизации власти. Они позволяют выявить расстановку политических сил во властных структурах, определяют степень доверия общества к партиям и их программам. В ходе избирательного процесса особенно активно осуществляется политическая социализация, усваиваются политические ценности, приобретаются навыки и опыт.

Выборы — это также форма контроля населения за правящей элитой, когда народ делегирует властные полномочия. По определению Йозефа Шумпетера, «демократия значит лишь то, что у народа есть возможность принять или не принять тех людей, которые должны им управлять»¹. Если власть не выражает интересы избирателей, выборы дают возможность сменить ее, передать бразды правления оппозиции, которая, как правило, идет на выборы с критикой существующего правительства. В преддверии выборов под давлением избирателей само правительство может скорректировать курс, стремясь заручиться поддержкой избирателей.

Как считает А. Пшеворский, «демократия — это система, при которой партии проигрывают выборы», и этот проигрыш не является ни позором, ни преступлением². Готовность общества к проведе-

¹ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 372.

² Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические формы в Восточной Европе и Латинской Америке. Пер. с англ. / Под ред. проф. В. А. Бажанова. М., 2000. С. 28.

нию выборов — важнейший признак его демократичности, способности мирными политическими средствами решать назревшие проблемы.

Таким образом, выборы представляют собой своеобразный политический рынок. Претенденты предлагают избирателям свои программы и обещания в обмен на властные полномочия. Как и на любом рынке, здесь имеют место обман и спекуляции на доверии избирателей. Поэтому выборы эффективны при наличии законодательства об избирательных системах и существовании гражданского общества как совокупности неправительственных организаций, реализующих интересы граждан.

Организация выборов регламентируется избирательным правом каждой страны. В законодательстве определены: порядок выдвижения кандидатов и требования к ним; процедура голосования и подсчета голосов; источники финансирования избирательной кампании и статус средств массовой информации.

В основе *законодательной регламентации выборов* лежат три основных принципа.

Первый — обеспечение равных возможностей для всех партий и кандидатов. Его суть состоит в предоставлении всем равного максимального лимита расходов на проведение выборов. С этой целью во многих странах государство берет на себя финансирование предвыборных кампаний и в то же время ограничивает суммы пожертвований частных лиц и организаций в фонды партий и кандидатов.

Второй — так называемый принцип лояльности. В соответствии с ним кандидаты должны проявлять терпимость по отношению к соперникам, воздерживаться от некорректных действий.

Третий — нейтралитет государственного аппарата, его невмешательство в ход предвыборной борьбы, лояльность по отношению ко всем участникам.

В основу современного *избирательного права* заложены сформулированные философами-просветителями *принципы* всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании. Однако в полной мере они, как правило, не соблюдаются, поскольку политические элиты, в меру своих возможностей, стремятся не выпускать из-под контроля такой важный инструмент своего господства, как выборы. Наиболее известные методы ограничения действия перечисленных принципов — это различные цензы, манипулирование с границами и численностью избирательных округов.

Принято различать активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право предполагает личное участие граждан в выборах на всех уровнях представительной власти. В свою очередь, оно может быть прямым и косвенным.

Прямые выборы означают непосредственное избрание гражданами депутатов. При косвенных выборах граждане сначала избирают выборщиков, которые затем завершают избирательный процесс. Путем двухступенчатых выборов избираются, в частности, президенты США, Бразилии, Финляндии, верхние палаты парламентов Индии, Малайзии и других государств.

Пассивное избирательное право — это право быть избранным в различные органы власти. Оно также предусматривает определенные ограничения и требования к претендентам на избрание, связанные с возрастом, гражданством, проживанием на территории страны и т. д.

Во многих странах для регистрации в качестве кандидатов на избрание необходимо внесение определенной суммы денег в качестве избирательного залога. Регулируется и процедура выдвижения кандидатов на выборные должности. Используются следующие способы:

- ♦ кандидатов выдвигают партии, общественные организации и избиратели путем подачи петиции. В ряде стран эти петиции должны быть подписаны определенным числом избирателей;
- ♦ сам кандидат подает заявление (которое в некоторых странах должно быть подписано избирателями);
- ♦ выдвижение кандидатов осуществляется через первичные выборы, или «праймериз». Таким путем определяют наиболее популярных кандидатов, которые затем выходят на общие выборы. Первичные выборы широко применяются в США.

Распространенное явление в ходе избирательных кампаний — *абсентеизм*. Этим термином обозначают уклонение избирателей от участия в голосовании.

Причины неявки на выборы могут быть разные: апатичность, безразличие к результатам, протест части избирателей против существующих порядков или политических игр, неверие в любые обещания.

В некоторых странах борются с абсентеизмом, вводя обязательное голосование и предусматривая различные санкции для тех, кто не принимает участие в голосовании, например, в Австрии, Бельгии, Голландии, государствах Латинской Америки.

15.2. Понятие и типы избирательных систем

Для создания ответственной власти необходим налаженный контроль за деятельностью политических институтов и лидеров, эффективный механизм ее замены, что является необходимым условием деятельности власти в интересах различных социальных групп. Этим целям служит *избирательная система* — совокупность правил проведения выборов, согласно которым граждане определяют состав органов исполнительной или законодательной власти. Джованни Сартори назвал избирательную систему «самым специфичным манипулятивным инструментом политики»¹. В каждой стране, находящейся в процессе демократизации, осуществляется выбор между избирательными системами и формами правления, основывающийся как на международном опыте, так и на национальных особенностях. Существенным изменениям они подвергаются в условиях крупных общественных перемен.

Избирательная система является важнейшим элементом политической системы государства. Она урегулирована правовыми нормами, которые образуют избирательное право. Избирательная система охватывает принципы и условия участия в формировании избираемых органов, а также организацию и порядок выборов.

В субъективном смысле *избирательное право* выступает как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Избирательное право является одним из основных конституционных прав граждан и относится к группе политических прав.

При оценке влияния избирательных систем на формирование политических институтов следует исходить, прежде всего, из того обстоятельства, что они не идеальны и каждой из них присущ набор достоинств и недостатков.

Существует две основные избирательные системы — мажоритарная и пропорциональная. Они оцениваются по трем *критериям*: репрезентативность, то есть способность отразить в парламенте существующий спектр политических сил; простота механизма выборов; корректируемость результатов выборов в случае разочарования избирателей в депутатах.

При мажоритарной системе большинство, полученное победившей стороной, может быть двух видов — абсолютное и относительное.

¹ Цит по: Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. 1995. № 2. С. 137.

При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании (50 % плюс один голос). Если ни один из кандидатов в первом туре не набрал абсолютного большинства, то во втором туре участвуют два кандидата, набравшие большинство голосов в первом туре. Во втором туре могут действовать обе разновидности мажоритарной системы, но преобладает система относительного большинства. Мажоритарная система с относительным большинством предполагает, что кандидат-победитель должен набрать простое большинство голосов по сравнению с числом голосов, набранных другими кандидатами.

Мажоритарный выбор привлекает простотой, поскольку обеспечивает отсеечение кандидатов, представляющих меньшинство в обществе. Однако это меньшинство зачастую незначительно уступает большинству. В результате оказывается нереализованным критерий репрезентативности, поскольку оппозиционная точка зрения представлена в выборном органе не в той мере, в какой она распространена в обществе.

Наконец, мажоритарная система несовершенна ввиду практического отсутствия механизма отзыва депутатов. При мажоритарной системе, как правило, возникают непосредственные связи между кандидатом (а затем и депутатом) и избирателями. Она способствует вытеснению из органов власти мелких и средних по своему влиянию партий, становлению двух- или трехпартийной системы.

Мажоритарная система используется в настоящее время в Великобритании, США, Канаде.

Главное отличие *пропорциональной системы* от мажоритарной состоит в том, что депутатские мандаты распределяются не между индивидуальными кандидатами, а между партиями в соответствии с числом поданных за них голосов. Избиратели голосуют за партийные списки и определенную программу. Естественно, партии стремятся включить в эти списки наиболее известных людей.

Как и мажоритарная, пропорциональная система имеет две разновидности:

- ♦ пропорциональная система на общегосударственном уровне. В этом случае избиратели голосуют за политические партии в масштабах всей страны. Избирательные округа не выделяются;
- ♦ пропорциональная система, основывающаяся на округах. В этом случае мандаты распределяются на основе влияния партий в округах.

Достоинством пропорциональной системы является репрезентативность, обеспечивающая наиболее адекватное представительство

в парламенте различных партий и дающая избирателям возможность ранжировать свой выбор. Она обеспечивает обратную связь между государством и гражданским обществом, способствует развитию плюрализма и многопартийности. Допускает эта система и возможность коррекции в результате замены депутата от партий по решению самой партии, если он не отражает «партийную» точку зрения.

Вместе с тем система не вполне отвечает критерию простоты, поскольку требует от рядового избирателя широкой осведомленности в позициях партий. Она может стать и источником дестабилизации общества в случае изменения ориентации партии, за которую проголосовали избиратели, а также в результате внутривыборного раскола после выборов.

Достоинства пропорциональной системы выборов реализуются при устоявшейся многопартийности. В отсутствие таковой эта система может привести к появлению фрагментарного депутатского корпуса и частой смене правительств, что ослабит эффективность демократического устройства.

Поскольку при пропорциональной системе осуществляется голосование не за конкретных кандидатов, а за партии, весьма слаба непосредственная связь между депутатами и избирателями. Зависимость депутатов от партий может негативно отразиться на деятельности представительных органов.

В некоторых государствах пропорциональные системы предусматривают распределение мандатов только между теми партиями, которые преодолевают на выборах определенный барьер, как правило, в 3–5 %.

Пропорциональная избирательная система функционирует в таких странах, как Австрия, Бельгия, Италия, Норвегия, Финляндия.

В послевоенный период началось становление *смешанной избирательной системы*, которая должна была вобрать в себя положительные характеристики мажоритарной и пропорциональной систем. На основе смешанной избирательной системы проходят выборы в Германии.

Суть смешанной системы заключается в том, что часть депутатского корпуса избирается по мажоритарной системе, а часть — по пропорциональной. Один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, баллотирующегося в данном избирательном округе, другой — за политическую партию.

По способу организации и проведения к выборам близка такая форма волеизъявления граждан, как *референдум*. В политической практике — это прямое, непосредственное обращение к избирателям для окончательного решения какого-либо законодательного или иного вопроса.

На общенациональный референдум глава государства или парламент выносят такие, например, вопросы, как принятие конституции, изменение формы государственного устройства или формы правления, принятие новых или отмена действующих законов, вступление страны в международные организации, присоединение к международным соглашениям.

Референдум может проводиться и в отдельных регионах по проблемам местного значения, таким как введение дополнительного налога, поступающего в городской бюджет, проект застройки нового квартала, строительство автомагистрали. Особенно широкое распространение местные референдумы получили в США и Швейцарии.

Принятым на референдуме считается то решение, за которое проголосовало большинство участвовавших в нем граждан. В настоящее время конституции многих государств предусматривают возможность или обязательность проведения референдумов.

Практика выявила слабые стороны референдума как способа принятия решений: велико число тех, кто не участвует в голосовании, решение нередко принимается незначительным большинством голосов, общественное мнение может быстро измениться, и результаты референдума уже не будут отвечать настроениям большей части общества.

Для последних десятилетий характерно усиление роли рациональных, прагматических мотивов в подходе к политическим проблемам. Люди весьма критически оценивают программы и партийные лозунги, деятельность политических лидеров. Резкое неприятие вызывают моральная нечистоплотность политиков, нарушения законности, злоупотребления партийного и государственного аппарата.

Рациональной оценке подвергаются и устоявшиеся формы политического участия. Далеко не все политически активные граждане получают удовлетворение от участия в выборах, от членства в политических партиях и профсоюзах. Многие предпочитают новые формы гражданской и политической активности, различные виды самоорганизации и самоуправления. Отсюда быстрое развитие и популярность разнообразных движений, ставящих перед собой задачи разрешения волнующих граждан конкретных проблем.

15.3. Особенности избирательного процесса в России

В соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Новейшая история России демонстрирует

неоспоримые свидетельства ключевой роли института свободных выборов. Многие позитивные перемены в нашей стране произошли именно потому, что качественное и регулярное проведение выборов становится одним из базисных условий обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Вопрос об отношении к выборам является также вопросом об отношении к демократии. Как показывает политическая практика, в условиях политических кризисов, противостояния в обществе, выборы являются важнейшим инструментом восстановления гражданского мира. Только они позволяют установить истинную расстановку политических сил, их фактическое, а не декларируемое влияние на общественные процессы. Отступление от этой демократической формулы, пренебрежение ею порождает кризисные процессы. Выборы обходятся государству довольно дорого, но конфронтация и монополия на власть обходятся народу еще дороже.

По мнению председателя Центризбиркома России А. Вешнякова, «демократическое развитие обрывается тогда, когда место гражданина с бюллетенем занимает человек с ружьем»¹.

Впервые выборы в законодательный орган власти прошли в феврале–марте 1906 г. К этому времени в России уже имелся многолетний опыт выборов в земские и городские представительные учреждения, хотя ростки демократической культуры были еще очень слабы. Во исполнение октябрьского Манифеста царским указом от 11 декабря 1905 г. был изменен закон о выборах и предоставлены избирательные права тем слоям населения, которые их раньше не имели — мелким землевладельцам, значительной части городских жителей и рабочих.

При формировании Думы использовалась мажоритарная многостепенная избирательная система абсолютного большинства с неравными нормами представительства от избирателей четырех групп, называемых «куриями», с применением имущественных и других цензов при тайном голосовании. В выборах имели право участвовать лица не моложе 25 лет (такой же возрастной ценз применялся в Германской империи, Бельгии, Нидерландах, Норвегии и Испании). Избирательного права были лишены женщины (так же, как и во всех европейских странах, за исключением Норвегии). Кроме того, не участвовали

¹ Доклад Председателя ЦИК России на торжественном собрании, посвященном 10-летию российской избирательной системы, 29 сентября 2003 г., Москва // URL: <http://gd2003.cikrf.ru/cik10rus/sx/art/76369222/cp/1/br/76795394.htm>.

в выборах учащиеся, включая студентов, военнослужащие, кочевые народности и иностранные подданные, а также лица, подвергшиеся уголовному наказанию или состоящие под следствием либо судом. Дополнительно действовали еще и имущественные цензы. В общей сумме избирательным правом было наделено до 15 миллионов подданных Российской империи, или более трети численности всего мужского населения от 25 лет и старше¹.

Первые по настоящему всеобщие, бесцензовые выборы состоялись в России в Учредительное собрание, первое и единственное заседание которого состоялось 5 января 1918 г. Результаты тех выборов не удалось использовать для формирования реального демократического механизма работы власти и предотвращения гражданской войны. Спустя 70 лет возможность проведения альтернативных выборов появилась в избирательных законах СССР. В 1989–1990 гг. состоялись выборы, в ходе которых впервые за много лет возникла конкуренция, реальное соперничество нескольких кандидатов.

В 1993 г. Россия пережила острый политический кризис, обусловленный жестким противостоянием властей. Конфронтация между несколькими крупными политическими силами и, в конечном счете, между ветвями власти до предела обострила социально-политическую ситуацию в государстве и обществе, подвела его к опасной черте.

В условиях тех драматических событий выборы парламента и всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации стали единственным средством выхода из кризиса, еще раз доказав действенность демократических инструментов разрешения кризисных ситуаций. Новая российская Конституция 1993 г. определила правовой фундамент для формирования органов государственной власти, для выстраивания избирательной системы.

В 1995–1996 гг. прошли две федеральные избирательные кампании по новому избирательному законодательству — парламентская и президентская. Однако определенное время проведение этих выборов было под вопросом. В политической жизни России столкнулись два подхода: один, нацеленный на развитие демократических начал, укрепление выборной демократии, и другой, связанный с привычным использованием административных рычагов, «указного права». Все

¹ Доклад Председателя ЦИК России А. А. Вешнякова на научно-практической конференции «100-летие выборов Государственной Думы: история и современность» 3 марта 2006 г. // URL: http://www.cikrf.ru/_1/doklad_vesh_030306.htm.

же призывы высоких должностных лиц отложить проведение выборов, продлить полномочия — сначала депутатов, а потом и Президента, которые ставили под угрозу соблюдение норм Конституции, были отвергнуты. В итоге возобладал правовой подход и верность демократическим принципам формирования власти.

В ходе парламентской избирательной кампании 1995 г. Центральная избирательная комиссия России зарегистрировала федеральные списки 43 избирательных объединений и блоков против 13 в 1993 г. Представители четырех из них, получив наибольшую поддержку избирателей и преодолев пятипроцентный барьер, заняли депутатские места в Госдуме (в 1993 г. в числе победителей было восемь избирательных объединений и блоков).

В 1995 г. произошло почти десятипроцентное повышение активности избирателей в сравнении с 1993 г. (1995 — 64,76 %, 1993 — 54,81 %), свидетельствующее о повышении интереса и доверия избирателей к институту выборов, к механизмам демократии. Эта тенденция подтвердилась и на президентских выборах в 1996 г. И в первом, и во втором турах голосования на этих выборах активность избирателей была высокой — на уровне 69–70 %. В 2000 г. активность избирателей составила 68,64 %.

Особенностью кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 1999 г. стало острейшее столкновение политических, корпоративных интересов. В средствах массовой информации разразились «информационные войны», в ходе которых применялись изощренные приемы «телекиллерства» по дискредитации политических оппонентов. По итогам выборов в Государственную Думу вошли представители шести политических партий и объединений. В выборах приняли участие 61,85 % избирателей.

2000 год вошел в историю демократии как год досрочных выборов Президента Российской Федерации. Особенность кампании заключалась в том, что впервые в России передача полномочий высшего должностного лица в государстве другому гражданину произошла на основании прямого народного волеизъявления. Это было событием огромной важности, прецедентом, подтвердившим неизбежность демократического порядка передачи власти. Одержал победу В. Путин, набравший 52,94 % голосов в первом туре.

Итогом выборов четвертой Государственной Думы, состоявшихся в декабре 2003 г., стало доминирование одной политической партии, которая получила конституционное большинство в парламенте. Свои фракции смогли создать четыре политических партии

и блока из 23 зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, причем правые партии не смогли преодолеть пятипроцентный барьер. В выборах участвовало 55,75 % избирателей.

Президентские выборы 2004 г. были отмечены явным преимуществом действующего президента, что сказалось на активности избирателей — 64 %. В связи с высоким рейтингом В. Путина политические партии выдвинули кандидатами в президенты не первых лиц, так как результаты выборов были очевидными и прогнозируемыми. Победу в первом туре одержал В. Путин, за которого проголосовало 71,31 % избирателей¹.

Органы власти в субъектах Российской Федерации также формируются на выборной основе. Последним субъектом Российской Федерации, в котором была избрана государственная власть, стала Чеченская Республика, где 5 октября 2003 г. состоялись выборы президента республики, а 27 ноября 2005 г. был избран парламент.

Выборная практика постсоветской России свидетельствует в целом об успешном становлении этого демократического института, несмотря на имеющиеся негативные моменты. Так, административный ресурс, влияющий на исход предвыборной борьбы, использование «грязных» технологий, немалые расходы государственных и местных бюджетов на обеспечение выборов нередко вызывают у граждан и политиков сомнения по поводу необходимости проведения выборов. Однако мировой опыт, в том числе российский, свидетельствует о том, что несменяемая, назначаемая власть в наибольшей степени подвержена коррупции. Властные структуры, не зависящие от избирателя, быстро проникаются духом кастовости, круговой поруки. Решающей гарантией от установления монополии коррумпированной бюрократии является рядовой гражданин, который в условиях реальной состязательности кандидаты партий свободно и сознательно определяет, кому можно доверить власть, кто способен распорядиться ею в интересах общества и государства.

15.4. Российское избирательное законодательство

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей

¹ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: <http://www.cikrf.ru/>.

народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме.

В 1993 г. нормы избирательного права регулировались посредством указов Президента России. Смешанная избирательная система выборов депутатов Государственной Думы появилась именно в этот период.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. положило начало обновлению всей российской правовой системы. Переход к новым демократическим институтам народовластия потребовал разработки нормативно-правовой базы проведения референдума и свободных выборов — высших непосредственных форм осуществления народом своей власти. В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Статья 32 Конституции России предоставляет гражданам Российской Федерации «право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме... Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

В соответствии с действующим законодательством выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Выборы и референдумы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти,

органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Законодательно установлены предельные суммы расходов из средств избирательного фонда кандидата в президенты, политической партии, порядок проведения предвыборной агитации и т. д.

В результате обобщения и анализа опыта избирательных кампаний была разработана комплексная программа совершенствования и развития законодательства о выборах, которая была полностью реализована путем разработки и принятия соответствующих федеральных законов. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» заложил основы современной партийной системы Российской Федерации, установил требования к политическим партиям и обеспечил им статус основных участников избирательного процесса.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципиально усовершенствовал правовую базу выборов и референдумов. Ряд статей этого закона касается повышения роли партий в избирательном процессе. Введена пропорциональная система выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении не менее половины депутатских мандатов. Воздвигнуты дополнительные преграды на пути злоупотребления так называемым административным ресурсом. Существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий в целях повышения независимости от органов власти и должностных лиц. Положения закона направлены на совершенствование избирательной системы Российской Федерации в целом: сокращены сроки федеральных избирательных кампаний, уточнены понятия «предвыборная агитация» и «информационная деятельность», закреплен только судебный порядок отмены регистрации кандидата, раскрывается понятие «фальсификация итогов голосования» и предусматривается уголовная ответственность за это деяние.

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях были разработаны и приняты качественно новые законодательные акты: Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации». Они предусматривают дополнительные меры по организации общественного контроля за подведением итогов голосования, в том числе через открытую публикацию итогов голосования со всех избирательных участков в сети Интернет.

Формирование Совета Федерации определяется Федеральным законом от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации».

Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» определил порядок формирования местных органов власти.

Избирательным законодательством предусмотрено, что для автоматизации информационных процессов при подготовке и проведении выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий может применяться государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы». Для урегулирования порядка применения этой системы был разработан Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации „Выборы“».

Информационные ресурсы ГАС «Выборы» включают в себя:

- ♦ персональные данные об избирателях, участниках референдума, о выдвинутых кандидатах, зарегистрированных кандидатах на выборную должность, об избранных кандидатах, о доверенных лицах, об уполномоченных представителях, о членах избирательных комиссий, комиссий референдума;
- ♦ информацию о ходе и об итогах голосования;
- ♦ картографическую информацию об административно-территориальном делении федерального и регионального уровней, о территориальном устройстве муниципальных образований, используемую при подготовке и проведении выборов и референдума;
- ♦ информацию, связанную с деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума;
- ♦ информацию о нормативных правовых актах о выборах и референдуме.

Наряду со свободными выборами высшим непосредственным выражением власти народа является референдум, порядок проведения которого определяется Федеральным конституционным законом от

28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации». В современной России проводились общенациональные референдумы о введении поста президента (1991), о доверии президенту и Верховному Совету РСФСР (1993), о принятии Конституции (1993).

15.5. Изменения в избирательном законодательстве

Российское избирательное законодательство не является неизменным, так как находится в стадии становления. Поэтому к действующим законам принимаются поправки и дополнения, которые адаптируют законодательство к изменяющимся политическим реалиям. Так, в 2006 г. были приняты федеральные законы о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти и в части отмены голосования против всех кандидатов.

Основные цели изменений, внесенных в избирательное законодательство, — стимулирование развития политических партий, усиление их роли и ответственности в избирательном процессе; корректировка норм, не оправдавших себя на практике или провоцирующих применение негативных технологий.

За десятилетний период применения на парламентских выборах смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы выявлен ряд существенных недостатков. Так, нередко на выборах в одномандатных избирательных округах число голосов избирателей, отданных за победившего кандидата, оказывалось намного меньше числа голосов, отданных в сумме за других кандидатов. В результате мнение значительного числа избирателей фактически не учитывалось. Кроме того, часто депутаты-одномандатники, которые были самовыдвиженцами и провозглашали себя независимыми кандидатами, что привлекало голоса избирателей, после выборов присоединялись к парламентским партийным фракциям, меняя свои политические установки и таким образом фактически обманывая проголосовавших за них избирателей. На выборах 2003 г. претендентов на места в Государственной Думе, которые называли себя независимыми кандидатами, было 67 человек, а когда они стали депутатами Государственной Думы, только 7 остались в статусе независимых, а остальные вошли в различные фракции¹.

¹ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: http://www.cikrf.ru/_1/int_vesh_150306.htm.

Пропорциональная система, которая теперь будет применяться на выборах в Государственную Думу, предусматривает уменьшение общедолевой части партийного списка до 3 человек (раньше — в пределах 18 человек). Вся остальная федеральная часть списка должна быть разбита как минимум на 100 региональных групп кандидатов. Это требование будет стимулировать партии на поиск соответствующих кандидатов практически во всех регионах Российской Федерации. Предусмотрена возможность включать в партийные списки не только членов партии, но и беспартийных, а также членов других партий.

Особое значение придается требованиям к порядку формирования федеральных списков кандидатов. При этом преследуется цель повысить информированность избирателей не только о лидерах, возглавляющих партийные списки, но и обо всех претендентах на депутатские мандаты.

С целью структурирования и дальнейшего поступательного развития российского политического пространства повышен заградительный барьер на выборах в Государственную Думу с 5 до 7 % голосов избирателей, только преодолев который партии смогут получить депутатские мандаты. Повышение планки прохождения в парламент будет способствовать объединению партий, стоящих на близких платформах. При этом в любом случае в парламенте должны быть представлены партии, которые в сумме получили не менее 60 % голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании. Такое требование позволяет при определенных обстоятельствах понижать 7%-й барьер. Например, если по итогам выборов с участием 10 партий 7%-й барьер преодолели три партии, набравшие в сумме лишь 58 %, то в такой ситуации к распределению депутатских мандатов допускается и четвертая партия, у которой меньше 7 %.

Характеризуя последние изменения в российском законодательстве, председатель Центризбиркома России А. Вешняков выделяет среди важнейших следующие:

- ◆ начиная с 2006 г. установлены единые дни голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления — второе воскресенье марта и второе воскресенье октября;
- ◆ отменен институт избирательных блоков на выборах всех уровней, так как практика показала, что блоки зачастую демонстрируют свою нестабильность, не работоспособность, приводящие к прекращению их существования;

- ♦ установлено ограничение величины заградительного барьера на выборах депутатов региональных парламентов с применением пропорциональной системы — не более 7 %, чтобы не нарушать представительный характер органов законодательной власти субъектов Российской Федерации¹.

Новые законы расширяют права СМИ по освещению избирательных кампаний. Журналисты теперь имеют право находиться в помещении для голосования в течение всего времени работы избирательного участка, производить фото- и видеосъемку.

В целях поддержки деятельности политических партий и обеспечения их большей независимости от «теневого» финансирования государственная финансовая поддержка политических партий увеличена в десять раз — до 5 рублей за голос избирателя, полученный партией на федеральных выборах. Такую поддержку ежегодно будут получать политические партии, за которые на выборах в Государственную Думу или за выдвинутых ими на президентских выборах кандидатов проголосовало более 3 % избирателей.

Согласно новым нормам Федерального закона «О политических партиях», возросли требования к численности партийных рядов — с 10 тыс. до 50 тыс. человек, причем более чем в половине субъектов Российской Федерации в состав ее регионального отделения должны входить не менее 500 членов. С 1 января 2007 г. те партии, которые не будут соответствовать этим параметрам, прекратят свое существование или перейдут в разряд общественных объединений.

В соответствии с новым законодательством осуществляется формирование органов местного самоуправления. Число муниципальных образований в ходе реформы местного самоуправления увеличилось с 12,5 тысяч до 24 тысяч, при этом общее число депутатов представительных органов местного самоуправления составило более 250 тысяч человек. Практически все выборы во вновь образованных муниципальных образованиях были проведены в установленный законом срок до 1 ноября 2005 г. Сформированная публичная власть на муниципальном уровне с 1 января 2006 г. приступила к своим полномочиям.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует прошедшая этапы становления и совершенствования, нацелен-

¹ Вешняков А. А. К демократическому формированию органов власти // Государственная служба. 2006. № 1. URL: http://www.cikrf.ru/_1/int_vesh_150306.htm.

ная на дальнейшее развитие демократических институтов нормативно-правовая база проведения выборов и референдумов, соответствующая международным избирательным стандартам.

Основные понятия

Абсентеизм, активное избирательное право, выборы, государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы», избирательная система, избирательное право, критерии оценки избирательных систем, мажоритарная избирательная система, смешанная избирательная система, пассивное избирательное право, принципы законодательной регламентации выборов, принципы избирательного права, пропорциональная избирательная система, референдум, российское избирательное законодательство.

Вопросы для самоконтроля

1. Для решения каких основных функций предназначаются выборы?
2. Поясните формулировку А. Штеворского: «демократия — это система, при которой партии проигрывают выборы».
3. Какие принципы лежат в основе законодательной регламентации выборов?
4. В чем заключается различие между активным и пассивным избирательным правом?
5. Что означает в ходе избирательных кампаний такое явление, как абсентеизм?
6. Дайте определение избирательной системе.
7. В чем заключается различие между мажоритарной системой с абсолютным и относительным большинством?
8. Охарактеризуйте пропорциональную избирательную систему.
9. С какими целями проводится референдум?
10. Чем отличались президентские кампании 1996, 2000 и 2004 гг.?
11. Каковы основные особенности выборов в четвертую Государственную Думу?
12. Какие выводы можно сделать, основываясь на избирательной практике 1993–2004 гг.?
13. Назовите основные федеральные законы, определяющие нормы избирательного права в России.
14. Для чего предназначена и что в себя включает государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»?

15. К каким результатам может привести отмена голосования против всех кандидатов?
16. Чему будет способствовать повышение заградительного барьера на выборах в Государственную Думу с 5 до 7 % голосов избирателей?
17. К каким результатам могут привести основные изменения в Федеральном законе «О политических партиях»?

Литература

Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России: Учебно-методическое пособие. СПб., 2006.

Вешняков А. А. К демократическому формированию органов власти // Государственная служба. 2006. № 1.

Выборы в посткоммунистических обществах. Пробл.-тем. сборник ИНИОН РАН. Отв. ред. и сост. Е. Ю. Мелешкина. М., 2000.

Доклад Председателя ЦИК России А. А. Вешнякова на научно-практической конференции «100-летие выборов Государственной Думы: история и современность» 3 марта 2006 г. // URL: http://www.cikrf.ru/_1/doklad_vesh_030306.htm.

Доклад Председателя ЦИК России на торжественном собрании, посвященном 10-летию российской избирательной системы 29 сентября 2003 г., Москва // <http://gd2003.cikrf.ru/cik10rus/sx/art/76369222/cr/1/bg/76795394>.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // URL: http://www.cikrf.ru/_3/zik_main.htm.

Глава 16

Политическое сознание современного российского общества

16.1. Основные тенденции развития политического сознания в современной России

Важнейшим направлением социально-политической трансформации является модернизация структуры массового сознания, которое представляет собой сознание общества по вопросам, имеющим актуальное политическое содержание с определенными политическими последствиями. Структурно-массовое политическое сознание включает статичные (ценности) и динамичные (массовые настроения) компоненты: уровень ожиданий людей и оценка ими своих возможностей влиять на политическую систему в целях реализации своих интересов; социально-политические ценности, лежащие в основе идеологического выбора (свобода, справедливость, демократия, равенство, стабильность, порядок); быстро меняющиеся мнения и настроения, связанные с оценками текущего положения, отношением к правительству, политикам, конкретным политическим акциям.

На современном этапе российское общество столкнулось с радикальными изменениями во всех областях социального бытия, что не могло не отразиться на массовом политическом сознании. Институциональные основы действовавших до переходных процессов идеологических ориентиров и мировоззренческих ценностей либо трансформировались, либо исчезли.

Массовое политическое сознание в 1990-х гг. представляло собой мозаичную картину, составленную из элементов коммунистической, неолиберальной и национал-патриотической идеологии, ведущих борьбу друг с другом и претендующих на доминирующую роль в обществе. В результате этой борьбы ни одной из указанных идеологий не удалось утвердить в общественном сознании свои ценности и сплотить большинство граждан.

В качестве определяющего фактора формирования политического сознания российского общества некоторые исследователи выделяют кризис идентичности. Так, к причинам кризиса О. В. Попова относит «отсутствие целей и программы развития страны, ориентации на общие цели государственных институтов управления, рассогласование целей и действий политических и экономических элит, нестабильность системы управления, межэлитные конфликты, отсутствие общей для большинства населения страны системы ценностей, разрыв между квалификацией, уровнем образования людей и их доходами и статусом в обществе»¹. Основу политической идентичности составляет система ценностей, поэтому для преодоления «расколотого» политического сознания необходимо объединить людей общезначимыми идеями и целями. Так, по мнению некоторых исследователей (Е. Шестопа²), в начале 1990-х гг. таким объединяющим фактором являлась демократическая идея, которая впоследствии лишилась всеобщего признания в условиях неэффективной социально-экономической политики. Поэтому, как считает Г. Дилигенский, компенсация утраты политической и национальной идентичности осуществляется через авторитарную власть, выполняющую важную адаптационную функцию³.

Исследования, проведенные во второй половине 1990-х гг. Институтом социологического анализа, свидетельствуют о существовании запросов на целый ряд идей, разделяемых большинством россиян. Это идеи самоценности человеческой жизни, личного достоинства, свободы, равенства всех граждан перед законом, неприкосновенности собственности. В обществе есть согласие по поводу этих идей, но нет единства в их толковании. Так, реальное размежевание сегодня проходит не в отношении разного понимания свободы и прав человека, а по отношению к практической деятельности разных политических сил при нахождении их у власти. Люди обеспокоены не типом государства, а характером его взаимоотношений с обществом и человеком. Современный россиянин хочет жить в стране, где государство сильно и авторитарно благодаря зажиточности граждан, а не вопреки ей.

Ощущение преимуществ индивидуальной свободы по сравнению с прежним диктатом явно перевешивает неудовлетворенность огра-

¹ Попова О. В. Политическая идентификация в условиях трансформации общества. СПб., 2002. С. 156.

² Шестопа^л Е. Б. Психологический профиль российской политики 1990-х: Теоретические и прикладные проблемы политической психологии. М., 2000. С. 71.

³ Дилигенский Г. Г. Социально-политическая психология. М., 1996. С. 240.

ниченностью реальных возможностей для самоутверждения и само-реализации в новых условиях.

В России сложилось большинство ориентирующееся на западные стандарты жизни. Поэтому идея российской самобытности, предполагающая приоритет государственных интересов над индивидуальной свободой, не способна консолидировать общество. В то же время отторжение советского прошлого переплетается в массовом сознании с симпатиями к советской упорядоченной повседневности, с ностальгическими воспоминаниями о советском образе жизни. Как отмечают Т. Кутковец и И. Клямкин, «прошлое мало разрушить, его надо преодолеть, а преодолеть, значит, построить заменяющее его настоящее с новой упорядоченной повседневностью, которая лучше старой»¹.

Для начала 2000-х гг. стал характерным новый запрос на авторитаризм, обусловленный личностными качествами нового президента, угрозой террористических актов, социальной направленностью экономики, неуверенностью в завтрашнем дне. Однако это не означает отказа большинства граждан от политических прав и свобод, предоставленных Основным законом страны. Причем в зависимости от возрастных групп ценности свободы и социальной защищенности меняются: для молодежи и части людей среднего возраста важнее является свобода, а для остальных приоритетом является социальная защищенность.

Современной особенностью является также идеологическая эклектичность (неорганическое соединение разных взглядов, теорий), заключающаяся в том, что среди сторонников правых партий достаточно часто встречаются последователи левых идей, и наоборот.

16.2. Синдром авторитаризма в российском массовом сознании

В структуре ценностных ориентаций российского общества продолжает оставаться достаточно высокая доля ценностей авторитарного типа. Среди основных тенденций, способствующих сохранению авторитарного запроса в обществе, является неэффективность деятельности государственно-административного аппарата, высокий уровень коррупции, непреодоленный синдром олигархической экономики. Политолог Г. Дилигенский справедливо отмечает, что «власть

¹ Кутковец Т. И., Клямкин И. М. Русские идеи // Полис. 1997. № 2. С. 140.

бюрократии и олигархии, не контролируемая демократическими институтами, по природе своей авторитарна»¹.

Значительная часть россиян разных возрастов являются в той или иной мере сторонником режима «жесткой руки». Правда, под этим режимом россияне подразумевают не авторитарный режим в общепринятом в политической науке смысле, а авторитарное регулирование экономики и защиту личности от произвола и беззакония при сохранении политических свобод. Потенциальная поддержка значительной частью россиян «режима жесткой руки» является очень опасным симптомом, за которым может последовать реальная поддержка политического движения или политической партии, непосредственно ориентированных на установление такого рода режима.

Для современной России характерен процесс трансформации системы ценностей и политических установок, характеризующийся ломкой старой системы ценностей и установок и выработки новой, что влечет за собой состояние неопределенности и вариативности выбора между различными направлениями трансформации прежней советской системы ценностей. При этом конфликты ценностей наблюдаются не только между различными профессиональными и социально-демографическими группами, но и внутри основных социальных групп российского общества. Ни одна из этих групп не является однородной в отношении ценностных ориентаций, которые часто выглядят непоследовательными и противоречивыми.

Один из инициаторов перестройки А. Яковлев, характеризуя особенности российского восприятия власти, отмечал широкое распространение духовного рабства, являющегося следствием напряженности условий существования. В результате в обществе складывается авторитарная форма сознания, характеризующаяся склонностью к простым решениям, стремлением переложить ответственность на других, особенно на власть, тягой к легкодоступной вере, а не к знаниям, потребностью подчинения².

От новой политической элиты ожидали поведения, соответствующего нормам демократии. Однако, не оправдав ожидания общества, она инициировала нелегитимный передел государственной собственности, который происходил вне правовых рамок. В результате

¹ Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 40.

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 14.

в общественном сознании произошел перелом, в нем усилились негативные отношения к демократическому процессу и результатам реформ, следствием чего стало неуклонное падение доверия к существующей власти. Как отмечает Г. Дилигенский, российские демократические лидеры из числа либеральной (или «неосоциалистической») интеллигенции оказались в своем подавляющем большинстве совершенно не готовыми к решению сложнейших практических задач демократического переустройства общества¹.

Особенным для России является завышенные ожидания по отношению к властным структурам, обусловленные во многом прошлым опытом, высокий уровень неудовлетворенности итогами социально-экономического развития, что оказывает отрицательное влияние не только на отношении к конкретным политическим силам, но и на восприятие демократических институтов и принципов.

В феврале 2004 г. Фонд аналитических программ «Экспертиза» провел социологическое исследование «Радикальный авторитаризм в российском массовом сознании». Результаты исследований свидетельствуют о росте авторитарных настроений в начале XXI в. по сравнению с началом 1990-х гг. По мнению М. Урнова, этот рост определяется растущими ожиданиями россиян, так как годы высоких цен на энергоносители и достигнутая стабильность породили «агрессивную социальную зависть». Поэтому современный запрос на авторитаризм — это «не синдром отчаявшегося сознания», так как люди чувствуют себя достаточно комфортно и половина народа довольна жизнью. Это «не авторитаризм ужаса», а «авторитаризм растущих претензий»².

Так, растут претензии к государству: около 70 % россиян считают, что государство обязано гарантировать каждому человеку приличную работу и достойный уровень жизни. Люди хотят, чтобы за их благополучие отвечали не они сами, а государство.

Наиболее значимыми показателями, выявленными в ходе исследования и свидетельствующими о росте авторитарных настроений, следует отметить следующие:

- ◆ «нашей стране нужны не столько законы и политические программы, сколько сильные, энергичные лидеры, которым бы велел народ» (66 %);

¹ Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 37.

² Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 50.

- ◆ «Россию должны бояться, только тогда ее будут уважать» (59 %);
- ◆ «при определенных обстоятельствах вполне допустимо держать человека в тюрьме без суда» (73 %);
- ◆ «президент должен стать полновластным хозяином страны» (53 %);
- ◆ «в России нужно, чтобы власти боялись, иначе ее перестанут уважать» (51 %);
- ◆ «безразличие к методам действия политика, если его деятельность идет на благо народа» (49 %);
- ◆ «величие России измеряется, прежде всего, величию души нашего народа, а не уровнем наших доходов и чистотой подъездов» (51 %);
- ◆ «сила России в том, что работать на благо государства у нас всегда было почетнее, чем работать на себя» (50 %)¹.

Результаты исследования свидетельствуют, что число сторонников авторитарного государства превышает число тех, кто предпочитает представительную демократию, что косвенно подтверждается опросами населения, проводимыми известными социологическими службами: ВЦИОМ, РОМИР, Левада-центр и др.

16.3. Либеральные тенденции в массовом политическом сознании

Современный либерализм не имеет ничего общего с теми отрицательными явлениями, которыми характеризуется российское общество. Сто лет назад Б. Чичерин предупреждал о том, что насилие, нетерпимость и безумие часто прикрываются именем обаятельной идеи. Либерализм не является исключением. Он «является в самых разнообразных видах, и тот, кому дорога истинная свобода, с ужасом и отвращением отступает от тех уродливых явлений, которые выдвигаются под ее знаменем»². Именно такая ситуация возникла в России в 1990-х гг., что нанесло либеральной идее непоправимый ущерб.

Историк русского либерализма В. Леонтович акцентировал внимание на том, что «и идеологически, и практически русский либе-

¹ Урнов М. Синдром радикального авторитаризма в российском массовом сознании // Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 45–65.

² Чичерин Б. Н. Различные виды либерализма // Опыт русского либерализма. Антология. М., 1997. С. 41.

рализм в общем был склонен к тому, чтобы получать и перенимать от других, извне»¹.

Главным препятствием развития России в либеральном направлении были остатки того умственного склада, который возник по причине крепостничества, являвшегося, по сути, формой рабства. В советский период власть стремилась сделать человека винтиком государственной машины — своего рода крепостным новой политической системы, что явилось продолжением политики царского самодержавия. Такой умственный склад не мог воспринимать сути свободы, ее необходимости и возможности реализации. Социолог Т. Заславская отмечает, что «такие качества, как отсутствие гражданственности, конформизм по отношению к власти, нетребовательность и смирение, парадоксально сочетающиеся с неуважением к закону и чужой собственности, сформировались у россиян в первую очередь под влиянием многовекового рабства»². Для России жизненно необходимым является преодоление рецидивов сложившейся ментальности.

Современное развитие невозможно без свободного гражданина, способного стать актором в политическом процессе, разумно сочетающего свободу и ответственность. Характерная для России «воля без ответственности» должна уйти в прошлое, уступив место правовому сознанию.

Активная созидательная личность является необходимым условием политического развития России, личность, для которой стремление к свободе, к самораскрепощению будет сопровождаться повышением эффективности и ответственности политической власти, что, в конечном счете, позволит создать государство, способное предоставить людям свободу для развития своих способностей и потенциальных возможностей.

В конце XIX века Р. Сементковский писал о необходимости повышения уровня духовного и материального благосостояния народа и, исходя из этого требования, делал вывод: «...либерализм должен видоизмениться, и главная его задача будет отныне не протест, а компетентная и выдержанная деятельность, направленная к поднятию уровня народного благосостояния»³. Спустя сто лет эта задача для России остается не менее актуальной.

¹ Леонтович В. В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 2–3.

² Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004. С. 60.

³ Сементковский Р. И. К истории либерализма // Опыт русского либерализма. Антология. М., 1997. С. 165.

В России трактовки либерализма отличаются от общепринятых на Западе. Говоря о либеральных ориентациях россиян, некоторые политологи считают, что данные ориентации имеют основанием не «объективные» экономические факторы, а духовно-культурные; что нельзя связывать перспективу установления либерально-демократического строя в России только с развитием класса собственников. Но многие исследователи полагают, что в массовом политическом сознании «социально-либеральная» и «экономически-либеральная» тенденции стали реальностью и играют определенную политическую роль.

В современной России либерализм — и в экономическом, и в политико-моральном аспектах — пользуется популярностью, прежде всего, в социально-успешных общественных группах, которые считают либеральные взгляды идеологическим обоснованием собственных достижений. В сегодняшнем российском массовом сознании либеральная экономическая идеология отражает чувство уверенности в собственных силах.

Социологические исследования по проблемам либеральных ценностей в массовом политическом сознании россиян свидетельствуют, что значительная часть населения положительно относится к ряду из них. К ним относятся такие, как приверженность принципу политической терпимости, ценность человеческой жизни, ответственность выполнения законов, неприкосновенность собственности, определение силы государства через благосостояние граждан, соблюдение прав и свобод человека, защита чести и достоинства личности, потребность в свободе. Однако следует отметить, что трактуются эти ценности на Западе и в России, а также разными группами российского общества далеко не одинаково.

С точки зрения немецкого философа Г. Рормозера, абсолютная необходимость либерализма не подлежит сомнению, но сфера действия его ограничена. Либерализм функционирует успешно лишь в условиях демократического развития общества и при достаточно высоком уровне благосостояния. Для преодоления же кризисной ситуации в России сил либерализма недостаточно¹.

Свидетельство этому процессы, идущие в Восточной Европе и на пространстве бывшего Советского Союза, где народы борются за свою национальную идентичность. Россия также возвращается к собственной сущности, к своему историческому и национальному самосознанию, к православному христианству. Пока остаются без ответа такие

¹ Рормозер Г. Кризис либерализма / Пер. с нем. М., 1996. С. 85.

вопросы, как: возможно ли соединение либеральной идеи с национальной, либерализма — с православием? Ученые В. Лапкии и В. Пантин убеждены в том, что отношение к наиболее значимым западным ценностям и институтам (таким, как свобода, демократия, рыночная экономика, права человека, многопартийность, институт свободных выборов и т. д.) продолжают определять основные ценностные и идейно-политические размежевания в российском обществе¹.

Как свидетельствует опыт других стран, осознание необходимости либеральных преобразований в России придет через повышение благосостояния народа, обеспечение его первоочередных потребностей, связанных с материальной составляющей и безопасностью. Такой запрос в большей степени ориентирован на идеологию социального либерализма, основу которого составляет признание социальной природы личности и взаимной ответственности личности и общества.

16.4. Консервативные тенденции в массовом политическом сознании

Под консерватизмом понимается политическая идеология, выступающая за сохранение существующего общественного порядка, главным образом морально-правовых отношений, воплощенных в нации, религии, браке, семье, собственности. Оксфордский политический словарь акцентирует внимание на том, что консерватизм «приводит к возникновению способа мышления... который ставит перед всеми грандиозными предложениями и принципами вопрос: действительно хороша ли эта идея при данных конкретных условиях?»². Если ортодоксальный консерватизм, сближающийся по своей сути с традиционализмом, не приемлет реформизм, то умеренный консерватизм допускает реформы в рамках существующего социального порядка.

Авторы российских реформ конца XX в. фактически игнорировали исторически сложившиеся традиции, менталитет и особенности характера русского народа. Попытки заимствования и некритического испрользования идей и опыта других стран не смогли исправить положения в осуществлении либеральных по форме и радикальных по существу российских реформ. Более того, без активной поддержки со

¹ Лапкии В. В., Пантин В. И. Восприятие западных институтов и ценностей в постсоветском пространстве: опыт Украины и России // Полис. 2004. № 2. С. 87.

² Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 263.

стороны широких социальных слоев общества они не могли быть ни эффективными, ни успешными. Поэтому эти реформы не дали желаемых результатов. Стало очевидным, что выработанные цели, избранные пути, методы и темпы реформирования российского общества нуждаются в серьезной корректировке. В связи с этим возник практический интерес к проблеме российского политического консерватизма, опирающегося на традиции, преемственность, охранительность и стабильность, обеспечивающие постепенное реформирование и исключение крайних мер.

По мнению некоторых исследователей, в России нет либеральной традиции и общественных условий, благоприятных для развития либерального сознания. С точки зрения немецкого философа Г. Рормозера «в России отсутствует автономная личность, сознательный индивид, который был бы способен договориться на разумных началах со всеми остальными и по поводу собственных интересов, и относительно того, что наилучшим образом отвечало бы общим интересам»¹. Будущее либерализма он связывает с необходимостью просвещенного консерватизма.

Однако российский консерватор имеет мало общего с консерватором в западном обществе. На Западе консерватизм возник в ответ на многочисленные социальные изменения, потрясшие европейский порядок в связи с крушением феодализма. На раннем этапе своего развития он отражал интересы дворянских кругов, но уже в XIX в., приняв во внимание ряд положений классического либерализма, стал превращаться в идеологическое оружие буржуазии.

У новой России оказалось два прошлых — досоветское и советское. Поэтому трактовки консерватизма у исследователей этого идеологического течения различные. Так, российский консерватизм, принявший государственно-социалистический характер, тесно слившийся с национал-патриотизмом, представляет собой противоположность западному консерватизму.

Консерватизм в большей степени выражает коллективистские начала общественной жизни, поэтому он близок менталитету россиян. Для российских консерваторов жизненно важными ценностями являются равенство, социальная справедливость, поддержка государства. Равенство понимается в социалистическом, перераспределительном смысле и заключается не в равенстве возможностей, а в равенстве

¹ Рормозер Г., Френкин А. А. Новый консерватизм: вызов для России. М., 1996. С. 60–61.

результатов. Поэтому делается ставка на государственный патернализм как главное орудие распоряжения и распределения материальных и духовных благ.

Прошлая российская, а также советская действительность формировала в основном «экстерналистов», людей, которые считают, что их положение зависит не от собственных усилий, а от поддержки со стороны общества, государства. А круг людей, убежденных, что их положение зависит от их личных усилий, был и остается весьма ограниченным. Реформация в России вызвала у первых не радость освобождения от тоталитарных и авторитарных пут, стягиваемых к тому же общинными традициями, а крушение чувства безопасности. Реакцией на это является повышенная агрессивность и раздражительность, которая усиливает синдром фроммовского «бегства от свободы».

Исследователь российского либерализма Р. Сементковский в начале XX в. с сожалением утверждал, что «ни в одной стране мира нет так мало свободолюбия в частных отношениях, как у нас в России»¹.

В политическом сознании консервативно настроенных россиян частная собственность связывается не с социальной активностью, ответственностью, стремлением к развитию, а с эксплуатацией.

Для западного консерватора важное значение имеют такие ценности, как кодекс чести, уважение к труду, сословная и профессиональная гордость. Российский консерватор органично и естественно воспринимает «солидарность» людей, которая была необходимым условием элементарного выживания многих из них. Именно «солидарность» является ключом к пониманию природы советского прошлого: коллективизма, духовности (идейности), долготерпения. Эти традиции, как считают российские консерваторы, начинают активно разрушаться, что и является источником переживаемых Россией трудностей.

Консервативные тенденции очень сильны в политическом сознании россиян. С точки зрения Г. Артемова и О. Поповой, к наиболее значимым эмпирическим признакам ориентации людей на консервативные ценности в условиях современной России можно отнести следующие:

- ♦ уверенность в том, что порядок важнее свободы, а справедливость важнее прав человека;
- ♦ верность традициям и неприятие радикальных реформ;

¹ Сементковский Р. И. К истории либерализма / Т. 2. Русское общество и государство // Сочинения. В 3-х т. СПб.: Издание А. Ф. Маркса, 6/г. С. 160.

- ◆ убежденность в том, что интересы государства выше интересов отдельного гражданина;
- ◆ установка на сильное государство как фактор обеспечения порядка и благополучия;
- ◆ признание необходимости социального неравенства;
- ◆ допущение возможности ограничения некоторых прав граждан ради достижения государственных целей¹.

Кардинальные перемены в культуре требуют длительного времени, так как консервативный дух имеет глубокие корни в тысячелетней российской истории. Утверждению консервативного мышления способствуют исторические кризисы, резко сокращающие пространство, в котором дееспособен либерализм, что заставляет его приспосабливаться к изменяющимся условиям.

16.5. Демократические тенденции в массовом политическом сознании

Потребность в демократических ценностях проявилась в российском обществе на рубеже 1980–1990-х гг., как результат политики перестройки, проводимой советским руководством. В это время произошло их формирование, становление, а впоследствии институционализация. Это, прежде всего, те элементы демократии, которых не было раньше и которые получили развитие в постсоветской России — реальная выборность органов власти, свобода слова и печати, свобода передвижения, включая свободу выезда за рубеж, свобода предпринимательства.

В современной России с демократией отождествляются те реформы, которые начали проводиться в 1990-х гг. В первую очередь, это экономические реформы, связанные с разгосударствлением собственности и созданием основ для развития рыночного хозяйства. Именно социально-экономическая составляющая является определяющей в отношении населения как к демократическим, так и к либеральным преобразованиям в стране. Главный критерий их целесообразности или бесперспективности лежит в плоскости уровня жизни людей.

¹ Артемов Г. П., Попова О. В. Консервативные ценности в политическом сознании населения Санкт-Петербурга (результаты эмпирического исследования) // Философия и социально-политические ценности консерватизма в общественном сознании России (от истоков к современности): Сб. научных статей. Вып. 2. СПб., 2005. С. 384.

Именно поэтому, согласно некоторым социологическим исследованиям, значительная часть населения не считает Россию демократической страной.

Бедное население не способно создать гражданское общество, поскольку оно занимается решением самых насущных проблем. Только после их решения индивид переходит на следующий уровень своего развития, связанный с повышением гражданской активности, массовым созданием общественных объединений в целях реализации многочисленных интересов граждан. «Большинство бедных обществ останутся недемократическими до тех пор, пока будут оставаться бедными», — утверждает С. Хантингтон¹.

На вопрос ВЦИОМа (в марте 2004 г.) «Что, на ваш взгляд, нужно, чтобы в России утверждалась демократия и формировалось гражданское общество?» 44,2 % респондентов выбрали ответ: «нужно, чтобы люди были избавлены от материальной нужды»².

Без обеспеченного населения не может быть сильной власти — власти, которая пользуется легитимной поддержкой граждан и эффективно решает возникающие в обществе проблемы.

В России капитализм не оправдал ожиданий подавляющей части общества. Тем не менее речь не идет о возвращении к социалистической системе хозяйствования или социалистическим ценностям. Несмотря на то что между бизнесом и обществом сложилась напряженная ситуация, в стране не ставится вопрос о целесообразности рыночной системы хозяйства и демократии. Именно эти составляющие явились основой высокого уровня жизни людей на Западе. Речь идет о том, какой рынок в России должен быть, как реализуются демократические принципы, что получает от этого общество. Социальная ориентация государственной политики становится объективно необходимой, в связи с чем возникает потребность в радикальном пересмотре отношений между крупным бизнесом, обществом и государством.

За годы реформ значительно увеличилось количество людей, живущих за чертой бедности. Несмотря на предпринятые рыночные преобразования, свободная конкуренция так и не появилась. Основа стабильности общества — средний класс — не создан. Большинство потенциальных представителей среднего класса — врачи, учителя, инженеры, творческая интеллигенция по уровню жизни находятся на нижних этапах иерархической лестницы. Американский политолог

¹ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 338.

² ВЦИОМ 2004 // <http://www.wciom.ru/?pt=41&article=633>.

А. Пшеворский сравнивает структурные трансформации в экономике с прыжком в омут: «народ не знает, где дно и на сколько ему придется задержать дыхание»¹.

В этих условиях изменяется понимание демократии, либеральных ценностей у той части населения, которая относит себя к бедным. Так как заявленные ценности не прошли проверку реальной действительностью, возник разрыв между отношением к демократии и теми возможностями, которыми она располагает в социальном аспекте. Как отмечает С. Хантингтон, «...постоянная неспособность обеспечить благосостояние, процветание, равенство, справедливость, внутренний порядок или внешнюю безопасность со временем может лишить легитимности даже демократическое правительство»².

Успешное развитие демократии невозможно без массовой поддержки ее институтов и практик, которая, в свою очередь, может быть устойчивой только при широком распространении соответствующих политических ценностей. Важнейшими из таких ценностей являются доверие к демократическим институтам, политическое участие, толерантность, возможность разрешения конфликтов не насильственными методами, а с помощью согласительных процедур. Как отмечают В. Лапкин и В. Пантин, «решающим критерием успешности институциональной модернизации выступает поведение политического общества в ситуации кризиса. Инертность, абсентеизм, равно как революционное отвержение прежних договоренностей и «конституций», свидетельствуют о политической незрелости общества, о поверхностном овладении современными политическими формами и практиками»³.

Выводы, к которым пришли отечественные исследователи, свидетельствуют о снижении значимости ценностей демократии, политического компромисса и диалога, которые оказываются все менее востребованными в российской политике. На массовое сознание оказывает существенное влияние «принудительная консолидация и дисциплинирование элит», которые обеспечил российский президент. В результате «пакт элит», необходимый для дальнейшей демократизации, установил доминирование бюрократии и силовых структур над

¹ Пшеворски А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 258.

² Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 312.

³ Лапкин В. В., Пантин В. И. Освоение институтов и ценностей демократии украинским и российским массовым сознанием. Предварительные итоги // Полис. 2005. № 1. С. 50.

бизнесом в условиях фактического отсутствия организованной и ответственной оппозиции. Наблюдается индифферентность россиян по отношению к существующим политическим институтам, особенно к политическим партиям и региональным выборам. Институты гражданского общества, вопреки логике демократического процесса, формируются государственной властью (например, Общественная палата). Инициатива снизу, основанная на собственной культурно-ценностной основе, прорастает очень медленно и пробивается с большим трудом. Многочисленные общественные организации лишь имитируют гражданскую активность, что затрудняет формирование свободного и ответственного гражданина. без которого создание гражданского общества невозможно.

Демократические институциональные преобразования станут в России необратимыми лишь в том случае, если они будут восприняты обществом и закреплены в системе ценностей, разделяемых большинством граждан. Если на абстрактном уровне восприятие институтов демократии может быть положительным, то оценка эффективности деятельности демократических институтов и процедур, как правило, имеет отрицательную составляющую. Как пишет Е. Башкирова, «...демократические ценности, признаваемые в принципе, почти не воспринимаются массовым сознанием в качестве реального инструмента решения стоящих перед обществом проблем»¹.

16.6. Особенности политического менталитета современной России

Существуют различные трактовки политического менталитета: это и представления и убеждения, присущие определенной социальной общности; это и совокупность установок, которые предполагают активное восприятие окружающей действительности как на уровне отдельной социальной общности, так и ее субъектов; это и особого рода конструкт «коллективного бессознательного».

Политический менталитет связан с опытом, повседневной жизнью и включает в себя представления о политической реальности, ценностные политические ориентации, носящие как осознанный, так и неосознанный характер, политические установки, стихийные предрасположенности особым образом реагировать на политическую ситуацию.

¹ Башкирова Е. И. Трансформация ценностей российского общества // Полис. 2000. № 6. С. 56–57.

Понятию «политический менталитет» близко понятие «политическое сознание». Несмотря на терминологическую нечеткость, большинство авторов едино во мнении, что и политическое сознание, и политический менталитет представляют собой восприятие и интерпретацию субъектом той части реальности, которая связана с политикой, с вопросами власти и подчинения, включая идеи, теории, взгляды, представления, чувства, настроения, иллюзии, заблуждения, традиции, обычаи, привычки масс людей, являющиеся отражением политики и политических отношений.

В то же время политический менталитет может быть представлен как система, включающая политическое сознание и социальные представления в их функциональной полноте, но, кроме этого, еще и аффективные компоненты психики, определяющие виды переживания, формы политической активности и способы репрезентации политической составляющей картины мира.

Различные социальные общности в России обладают собственным политическим менталитетом. Однако существуют и некоторые базовые представления, ценности и установки, присущие на уровне повседневности значительной части российского общества.

В российском политическом менталитете доминирует определенный образ государственной власти. Народ не столько поручает власти выполнение каких-либо функций, сколько вручает ей свою судьбу. На этой основе в российском политическом менталитете утвердился в качестве ценности и базовой установки патернализм.

Государственное попечительство рассматривается как «благо» и обязанность властей перед обществом (народом). Вместе с тем патернализм, порождая иждивенческие настроения в обществе и приучая его к пассивному выжиданию, ослабляет самостоятельную энергию частных лиц. В качестве идеала государственной власти российский политический менталитет санкционирует в первую очередь власть единичную (ответственную), сильную (авторитетную) и справедливую (нравственную). Этот «образ» власти ориентирован на умеренный авторитарный идеал, который всегда сочетается с коллективным демократизмом охлократического толка. В силу этого в политическом менталитете сложилось двойное отношение к авторитету. С одной стороны, вера в авторитет, часто наделяемый харизматическими чертами, и, соответственно, ожидание от него «чуда», сопровождаемое постоянной готовностью подчиняться авторитету. С другой — убеждение в том, что авторитет сам должен служить «общему делу», национально-государственной идее. Отсюда направленность российского

политического менталитета на контроль за деятельностью авторитета через постоянное соотнесение ее с «общим делом», которое сообщается переживается людьми. Если авторитет осуществляет деятельность вразрез с этими переживаниями, то его, как правило, свергают, а иногда и жестоко с ним расправляются. Поэтому политические лидеры в России, уходя в отставку, вначале подвергаются резкой критике, а затем погружаются в политическое небытие.

Для российского политического менталитета характерным является культ государственной власти, преклонение перед ней как воплощением силы и господства. Такая фетишизация государственной власти порождает этатизм, причем не в западном, а, скорее, в восточном смысле. Этатизм основывается на том, что российское государство, наделяющееся сверхъестественными свойствами, рационально воспринимается как создатель российской действительности.

Еще одной характеристикой российского политического менталитета является отождествление государства с большой семьей. Отсюда вытекает понимание общенародного единства как духовного родства и стремление заменить бездушные правовые нормы нравственными ценностями. В российском политическом менталитете государственная власть ставится выше закона, что формирует такую политическую установку, как «верные в закон в качестве воплощения справедливости и средства борьбы со злом». Большинство населения, понимая необходимость неких общих правил, готовы соблюдать законы, но только при условии соблюдения законов представителями органов власти.

Базовой ценностью политического менталитета россиян выступает порядок. В силу этого большинство граждан чувствуют себя комфортно лишь в ситуации определенности, где существуют конкретные предписания, что и как делать. Ситуация неопределенности, где «разрешено все, что не запрещено законом», допускает свободу выбора и свобода действий, раздражает. Такая ситуация оценивается в российском обществе как «непорядок».

В российском обществе эти предписания наделяются еще и политическим смыслом: тот или иной способ жизнедеятельности должен быть разрешен «сверху» инструкциями, стандартами, законами и т. д. Социально-политические предписания должны касаться всех сторон жизни человека, и чем больше предписаний, шире сфера их деятельности и, соответственно, меньше свободы выбора — тем больше порядок в обществе. Поэтому в российском менталитете социальный порядок неразрывно связывается с государством, роль которого состоит в упорядочении всех общественных отношений. Чем больше

государство издает разного рода законов и инструкций, принимает постановлений и решений, чем детальнее регламентируют они все стороны жизни общества и индивида, тем тверже и надежнее кажется русскому человеку порядок.

Изменение менталитета («сдвиг ментальности») в относительно устоявшемся современном мире определяется в значительной мере следующими условиями: степень аморфности или сформированности политической системы; наличие и уровень социальной аномии, выраженность демократических или авторитарных норм, формы власти и соотношение ее ветвей, особенности информационного пространства.

Исследователи отмечают особую форму проявления российского политического менталитета — советскую ментальность, которая сформировалась в ходе адаптации российской ментальности к коммунистической идеологии и в процессе восприятия общественным сознанием советской действительности. С середины 1990-х гг. наблюдается улучшение отношений общества к советскому прошлому, вызванное тяжелыми последствиями реформ. Как отмечает В. Никонов, «в обществе все отчетливее проявляется стремление к консолидации, согласию, обозначению исторической преемственности»¹. Но речь скорее идет о возвращении не к советским, а к российским, добольшевистским ценностям, которые в сочетании с формирующимися современными в итоге и будут определять будущее российского политического менталитета.

Основные понятия

Авторитарная форма сознания, авторитарный запрос, демократические тенденции в массовом сознании, динамичные компоненты массового сознания, западные стандарты жизни, консервативные тенденции в массовом сознании, либеральные тенденции в массовом сознании, массовое политическое сознание, политическая идентичность, политическая установка, политические ценности, политический менталитет, российская самобытность, свобода, социальная защищенность, статичные компоненты массового сознания.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие статичные и динамичные компоненты включает в себя массовое сознание?
2. Что составляет основу политической идентичности?

¹ Никонов В. Российское и советское в массовом сознании // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 184.

3. В чем заключается отличие приоритетов российской самобытности и западного стандарта жизни?
4. Как меняются ценности свободы и социальной защищенности в зависимости от возрастных групп?
5. Какие тенденции в политической жизни способствуют сохранению авторитарного запроса в обществе?
6. В чем заключается особенность авторитарной формы сознания?
7. Как характеризует М. Урнов рост авторитарных настроений в России?
8. В каких социальных группах пользуется популярностью либерализм в современной России?
9. Какие либеральные ценности положительно воспринимаются большинством граждан?
10. Когда, с точки зрения Г. Рормозера, эффективно функционирует либерализм?
11. Какие причины способствовали возрождению интереса к проблеме российского политического консерватизма?
12. Каковы отличия российского консерватизма от западного?
13. Какие основные признаки определяют ориентацию людей на консервативные ценности в условиях современной России?
14. Каков главный критерий эффективности демократических преобразований у граждан России?
15. Какие причины могут привести демократическое правительство к утрате легитимности?
16. О чем свидетельствуют инертность масс, абсентеизм в отношении демократических преобразований?
17. В чем заключается разница между политическим менталитетом и политическим сознанием?
18. Назовите базовые представления, ценности и установки, присущие российскому менталитету.

Литература

- Ануфриев Е., Лесная Л. Российский менталитет как социально-политический феномен // Социально-политический журнал. 1997. № 3.
- Артемов Г. П., Попова О. В. Консервативные ценности в политическом сознании населения Санкт-Петербурга (результаты эмпирического исследования) // Философия и социально-политические ценности консерватизма в общественном сознании России (от истоков к современности): Сб. научных статей. Вып. 2. СПб., 2005.

Башкирова Е. И. Трансформация ценностей российского общества // Полис. 2000. № 6.

Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 40.

Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004.

Кутковец Т. И., Клямкин И. М. Русские идеи // Полис. 1997. № 2.

Лапкин В. В., Пантин В. И. Освоение институтов и ценностей демократии украинским и российским массовым сознанием. Предварительные итоги // Полис. 2005. № 1.

Никонов В. Российское и советское в массовом сознании // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Попова О. В. Политическая идентификация в условиях трансформации общества. СПб., 2002.

Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005.

Шестопал Е. Б. Психологический профиль российской политики 1990-х: Теоретические и прикладные проблемы политической психологии. М., 2000.

Глава 17

Политическая культура России: традиции и современность

17.1. Политическая культура и политический процесс

Политическая культура — составная часть общей культуры, совокупный показатель политического опыта, уровня политических знаний и чувств, образцов поведения и функционирования политических субъектов, интегральная характеристика политического образа жизни страны, класса, нации, социальной группы индивидов.

Особенность политической культуры заключается в том, что она представляет собой не непосредственно политику или политический процесс, а их осознание, объяснение: в политической сфере зачастую значимость приобретают не только реальные действия и меры государства, но и то, как они оцениваются и воспринимаются, в каком контексте подаются. Политическую культуру можно рассматривать в качестве посредника между политическим миром и средой, обеспечивающим взаимодействие между областями социальных отношений, культурными нормами и стереотипами и политическими процессами.

Политическая культура — часть духовной культуры народа и включает те элементы последней, которые связаны с общественно-политическими институтами и политическими процессами. Она оказывает влияние на формы, функционирование и развитие государственных и политических институтов, задает направление политическому процессу, обуславливает политическое поведение широких масс. Под политической культурой понимается «система ориентаций и установок относительно политической системы и ее составляющих, а также относительно образцов политического поведения»¹.

Исследователи давно задаются вопросом: почему в странах неевропейской культуры западные политические модели не приживаются,

¹ *Мелешкина Е. Ю., Толтыгина О. А.* Политическая культура // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М., 2001. С. 111.

или, приживаясь по форме, наполняются при этом принципиально иным содержанием? Выводы, к которым пришли ученые, заключаются в том, что форма реализации этих моделей, их принятие или неприятие большинством населения во многом обуславливаются основными характеристиками его политической культуры. Поэтому современные исследователи чаще всего рассматривают политическую культуру как политическое измерение культурной среды в конкретном обществе, как характеристика поведения конкретного народа, особенностей его цивилизационного развития. В этом смысле политическая культура выражает движение присущих народу традиций в сфере государственной власти, их воплощение и развитие в современном контексте, влияние на условия формирования политики будущего. Выражая этот «генетический код» народа, его дух в символах и атрибутах государственности (флаге, гербе, гимне), политическая культура по-своему интегрирует общество, обеспечивает в привычных для людей формах стабильность отношений элитарных и неэлитарных слоев общества.

Политическая культура включает в себя следующие *составные элементы*, которые сформировались в течение многих сотен лет, десятилетий и поколений: *познавательный* — политические знания, политическая образованность, политическое сознание, способы политического мышления; *нравственно-оценочный* — политические чувства, традиции, ценности, идеалы, убеждения, общекультурные ориентации, отношение к власти, политическим явлениям; *поведенческий* — политические установки, типы, формы, стили, образцы общественно-политической деятельности, политическое поведение.

Эти элементы обусловлены социально-экономическими, национально-культурными, общественно-историческими и другими долговременными факторами. Они характеризуются относительной устойчивостью, живучестью и постоянством.

Политическая культура формируется десятилетиями и столетиями. Она — результат познания объективных политических процессов и соответствующих выводов из них. Поэтому без исследования ее генезиса, становления, динамики внутренних различий и целостности анализ специфики политической культуры невозможен.

17.2. Генотип российской политической культуры

Специфика, обусловленная особенностями исторического развития, позволяет говорить об особом *генотипе российской политической культуры*.

Еще в Древней Руси культура, являясь традиционно архаичной, приобрела вечевую форму. Ее специфика заключалась в неприятии инноваций, угрожающих установившимся порядку и правилам, в нацеленности на воспроизводство локальных миров, и вступала в противоречие со стремлением формировать государство. Эта вечевая культура, соответствующий образ жизни оказали огромное влияние на последующую историю, образование государственности.

Географическое расположение России оказало серьезное влияние на российское общество. Страна развивалась на месте пересечения двух социокультурных типов: европейского, или *личностно-центрического*, ставящего в центр внимания личность, ее свободу, естественные права, и азиатского, или *социоцентрического*, ориентирующегося на общество, коллектив, государство. При этом взаимодействие этих двух социокультурных типов в российском обществе весьма своеобразно: оно предполагает не просто переплетение, взаимообогащение обоих типов, но и непрерывную борьбу между ними. Возникающие на этой основе дуализм, двойственность, противоречивость и конфликтность политической культуры наиболее рельефно находят свое отражение и по сегодняшний день в противоборстве «западников» и «почвенников», западной модели развития и модели самобытного пути России. Социолог Т. Заславская предлагает в культурном плане признать Россию «маргинальным членом европейской семьи, занимающим в ней примерно такое же место, как Плутон в Солнечной системе»¹.

Специфику роли и места России определяло также огромное геополитическое пространство, на котором сосуществовали народы с различными типами культур. В этих условиях сформировалась ярко выраженная *этатистская ориентация политической культуры*. В России государство воспринимается, по выражению Э. Баталова, как «становой хребет цивилизации, гарант целостности и существования общества, устроитель всей жизни»². В условиях отсутствия гражданского общества такое восприятие отражало реальную роль государства, причем не только в царское время, но и в советский период, когда необходимо было удержать победу социализма в капиталистическом окружении. Без сильного государства добиться международного

¹ Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: учеб. пособие. М., 2004. С. 63.

² Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture // Pro et Contra. 2002. № 3.

признания было невозможно, поэтому большевистская власть сделала все возможное для этатистской направленности советской политической культуры. В постсоветское время этатистская традиция была ослаблена, однако она вскоре возобновилась вместе с усилением роли федерального центра, что явилось причиной усиления вертикали власти.

Государствоцентричность оборачивается сакрализацией верховной власти, то есть стойким ее восприятием как санкционированной высшими силами. Неизменным атрибутом образа лидера в массовом сознании выступает не способность согласовывать позиции и достигать компромисса, а умение навязывать свою волю. Лидер предстает главным объектом патерналистских ожиданий, чему способствует живучая историческая память об «отцах-благодетелях», черпаемая из российской политической традиции. В результате сложилось убеждение, что только от государя, его ума и просвещенности зависит благосостояние страны. Так сформировалась вера в высшую царскую справедливость, ставшая характерной для политической культуры России. По свидетельству Н. Эйдельмана, «как только несправедливость реальной власти вступала в конфликт с этой идеей, вопрос решался, в общем, однозначно: царь все равно «прав»; если же от царя исходила неправота, значит, его истинное слово искажено министрами, дворянами, или же этот монарх неправильный, самозванный и его нужно срочно заменить настоящим»¹.

Центральная роль личности представлена на всех уровнях государственно-общественной лестницы вплоть до нижних ее этажей, где она приводит к складыванию клиентелистских отношений. Реальные властные отношения регулируются скорее неформально — лично, а не на основе формализованных бюрократических процедур. Правила игры здесь являются продолжением традиции, правовой контроль за их соблюдением не предусматривается. Такие традиции формируют авторитарный тип личности, описанный Э. Фроммом в его работе «Бегство от свободы»².

Склонность к авторитаризму проявлялась не только в народных массах, но и в элитарной культуре, что проявилось впоследствии в состоянии морально-политического единства советского общества.

История российского государства тесно связана с *православием*. Православная церковь выступала духовной опорой русских, противостояла мусульманскому Востоку и католическому Западу. Православная вера

¹ Эйдельман Н. Н. Грань веков. Политическая борьба в России: конец VIII — начало XIX столетия. М., 1982. С. 36.

² Фромм Э. Бегство от свободы / Пер. с англ. М., 1989. С. 141–148.

сыграла важную роль в формировании идей о величии России, ее масштабности, патриотизме и преданности отечеству, особом пути России, ставшие важнейшими компонентами политического сознания россиян. Церковь возвела в ранг святых выдающихся деятелей, которые в строгом смысле не являлись ее служителями (княгиня Ольга, князь Владимир, Александр Невский, Дмитрий Донской и др.).

Являясь последовательницей византийской цивилизации, Россия восприняла от нее не только религию, но и культуру, прежде всего имперскую идею, реализация которой привела к превращению страны в многоэтничную, разноязыкую империю. Удержать целостность такой огромной империи можно было только с помощью деспотической власти, сильного централизованного государства. Понимание данного обстоятельства подводило к осознанию необходимости подчинения власти и государству. При этом власть терпели, не принимая сердцем, что отражалось в негативном отношении населения к ее представителям, особенно к чиновникам. Тем не менее всегда и особенно после развала СССР мощное централизованное государство в сознании многих людей воспринималось и воспринимается как основное историческое достижение русского народа и его союзников.

Из Восточно-Римской империи массовым сознанием был воспринят и своеобразный космополитизм — надэтничный, наднациональный характер как самой политической власти, так и государственности, что проявилось в интернациональной политике советского государства и в отсутствии потребности формирования русского национального государства.

Мессианская направленность российской политической культуры проявилась на рубеже XV–XVI вв. в провозглашении Москвы Третьим Римом, а также с приходом к власти в 1917 г. большевиков с мессианской целью — распространить на весь мир идеи коммунизма.

Раскол в политической культуре часто приводил к взаимному насилию, к столкновению противоположных идеалов вплоть до гражданской войны, стимулировал стремление подавить противоположный культурный потенциал силой оружия. Такие столкновения продолжались на протяжении всей истории страны (насилие, связанное с принятием христианства, массовый террор в XX в.). Высшая власть пыталась неоднократно отойти от прямого насилия, однако все время возвращалась к нему, что свидетельствует о неспособности власти решать усложняющиеся проблемы.

При Петре I сформировалось в качестве общегосударственной ценности представление об «общем благе», что нашло воплощение в форме

*утилитаризма*¹, признающего пользу или выгоду критерием нравственности. Человек начинает отходить от ценностей традиционализма и искать принципиальные решения за его рамками, осознать себя субъектом, способным влиять на реализацию целей. В результате появился реформаторский импульс, направленный на преодоление отсталости страны, реализуемый через повышение уровня образования и культуры, использовании элементов западного потенциала. Однако выяснилось, что новым эффективным средством саморазвития обществу необходимо научиться пользоваться, иначе оно становится средством разрушения, о чем свидетельствовало как постпетровское правление, так и царствование некоторых государей в XIX в.

Как считает Ю. Пивоваров, на российскую политическую культуру XX в. решающее влияние оказал Ленин, которого он называет «демиургом нового порядка». Для его становления Ленин разработал коммунистическую теорию, создал партию нового типа, привел ее к власти, заложил основы советской системы — «однопартийную демократию» и полностью управляемую государством экономику².

Русский человек, будучи в сущности человеком государственным, вместе с тем боялся государства, избегал иметь дело с властями, не доверял государственным учреждениям. Отсюда конфликтность государственного сознания русского человека, с одной стороны, и неприятие власти — с другой. Эта особенность приобрела свои крайние формы в советский период. Чем страшнее проявляла себя власть, тем сильнее у человека было стремление приобщиться к ней, войти в нее, стать ее частью. Подобное отношение к государству и властям способствовало формированию двойного стандарта в их оценке. Человек как бы раздваивался, что свидетельствовало об *антиномичности политической культуры*.

Философ Н. Бердяев писал: «Россия — страна бесконечной свободы и духовных далей, скитальцев и искателей, страна мятежная и жуткая в своей стихийности». И в то же время «Россия — страна неслыханного сервилизма и жуткой покорности, страна, лишённая сознания прав личности и не защищающая достоинства личности, страна инертного консерватизма, порабощения религиозной жизни государством...»³.

¹ Ахиезер А. Специфика российской политической культуры и предмета политологии (Историко-культурное исследование) // Pro et Contra. 2002. № 3.

² Пивоваров Ю. Русская политическая культура и political culture (Общество, власть, Ленин) // Pro et Contra. 2002. № 3.

³ Бердяев Н. А. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности // Судьба России: Сочинения. М., 2000. С. 283.

Всю политическую историю России можно представить как картину постоянного противоборства либеральных и патриархально-традиционных ценностей: с одной стороны — частная инициатива, жажда самоутверждения индивида в соревновании с равными себе, свобода собственности и трудолюбие, максимальное ограничение роли государства в обществе; с другой — соборность, общинность, коллективизм, при одновременной склонности к авторитаризму, сильному лидеру харизматического типа, сильному государству. Развитие торговли, товарно-денежных отношений, частной инициативы, частной собственности, не будучи дополнено массовым распространением соответствующих ценностей, порождало и накапливало в обществе скрытое ощущение неудовлетворенности, усиливало массовое негативное отношение к подобным переменам. Начиная с реформ Петра I и по сегодняшний день, политическая история России напоминает «зевру»: либеральная тенденция, не успев закрепиться в результате усилий очередных реформаторов, сменяется возвратом к традиционным массовым ценностям.

В структуре ценностных отношений политической культуры выделяют общекультурные ориентации, отношения к власти, политическим явлениям.

Характер и направленность общекультурных ориентаций раскрывает место политических явлений в структуре ценностей личности, группы, общества. Значение мировоззренческих ориентаций состоит в том, насколько выбор политических позиций человека зависит от испытываемых им предпочтений к индивидуальным или коллективным ценностям. Так, история России показывает, в отличие от государств Запада, испытавших на себе воздействие капитализма, что жители нашей страны веками ориентировались главным образом на нормы общинного коллективизма. Он воплощал в себе приоритет интересов семьи, общины, сословия, коллектива, класса, государства, общества перед целями и ценностями отдельной личности, потребностями индивида.

Обобщенным показателем является выдвигание на первый план идеала не свободы, а равенства. Эта традиция в советском обществе получила дополнительный импульс со стороны тотального контроля государства над личностью и коллективистских начал, утверждаемых советской властью в общественной жизни.

На уровне личности наиболее адекватным выражением сущности политической культуры выступает кодекс ее поведения, стиль деятельности как участника политического процесса. Этот кодекс в конечном счете обусловлен ее ценностными представлениями о политических

явлениях и воплощается на практике. В нем одновременно присутствует и общепризнанный и индивидуально неповторимый элемент.

Исходя из существующей политической культуры личности, можно говорить о ее политической зрелости (или незрелости, инфантильности). Политически зрелую личность отличает мировоззренческая убежденность, гражданственность, проявляющаяся в сознательном, постоянно присутствующем интересе к политическим процессам, событиям, в потребности постоянного обновления политических знаний, самостоятельности политического анализа и принятии индивидуального решения, в чувстве ответственности за судьбу своей страны. И если общество со стабильной политической системой может позволить себе освободить часть своих граждан от прямого и непосредственного участия в политическом процессе, то для современного российского общества, еще не вышедшего из кризиса, политическая пассивность граждан может привести к его полному развалу. Отсюда следует, что политическая культура населения — это тот фундамент, на котором должна строиться реальная практическая политика. Если политика не учитывает имеющуюся в обществе культуру, то она либо отторгается населением, либо искажается до неузнаваемости. В России же каждая очередная попытка модернизации воплощалась в политическом радикализме, игнорирующем основополагающий принцип преемственности опыта предшествующих поколений.

17.3. Патернализм в политической культуре России

Важнейшей чертой российской политической культуры является *патернализм*. В современной трактовке патернализм понимается как доктрина и деятельность с позиций «отеческой заботы» по отношению к слоям и группам, менее защищенным в социальном и экономическом отношениях.

Корни патерналистской традиции в русской культуре¹, в том числе и политической, находятся в историческом прошлом. Основой традиционной культуры важнейшей социальной ячейкой аграрного общества была патриархальная семья. Общая численность такой семьи могла насчитывать несколько десятков человек. Авторитет главы семьи был непререкаем.

¹ Ермоленко Т. Ф. Патернализм в политической культуре России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998. С. 223–234.

Существование большой семьи долгое время было экономической необходимостью, обусловленной климатом средней полосы России, где короткое лето нередко заставляло почти одновременно проводить разные полевые работы. Трудовой ритм способствовал выработке мобилизационных форм общежития, для которых наиболее адекватной чертой властных отношений в семье был авторитаризм.

Имущественные отношения, оставлявшие за главой семьи полное право распоряжаться всеми средствами крестьянского двора, налагали на него большую ответственность и требовали выполнения ряда функций в общественной, хозяйственно-бытовой и морально-психологической сферах.

В общественной сфере он представлял семейные интересы в сношении с внешним миром: общиной, соседями, старостой, баринном. В хозяйственно-бытовой сфере — управлял собственностью, давал задания и контролировал их исполнение. За ним закреплялись функции поощрения и наказания, контроля за соблюдением нравственных норм. Фактически речь идет о властных отношениях авторитарного типа в первичной ячейке общества.

Сосредоточение командных функций за авторитетом, в данном случае за главой патриархальной семьи, оставляет всем домочадцам только функции исполнения. В такой ситуации человек не испытывает потребности чувствовать себя личностью, он перекладывает ответственность за свою судьбу на семью, государство, власть, он уходит от индивидуальной ответственности, а значит, и от свободы.

Глава семьи был вправе распоряжаться жизнью домочадцев по своему усмотрению, а они должны были принять любое решение как неизбежность, поскольку такое поведение гарантировало выживание семьи как целостности.

Обусловленные природно-климатическими условиями патерналистские черты закрепились в русской крестьянской культуре. Православие осватило эти отношения авторитетом церкви. Таким образом, патернализм стал аксиомой, культурным архетипом, закрепленным в российской ментальности и политической культуре.

На эту типологическую черту российского общества было обращено внимание исторической мысли еще в XIX в., начиная с известного утверждения Н. Карамзина о том, что в России самодержавное правление есть отеческое правление.

Традиции, сохранившиеся в народной, крестьянской культуре, были также свойственны культуре образованной элиты российского общества. Либерализм европейского типа, распространившийся

после буржуазно-демократических революций, стал трансформироваться под натиском обстоятельств внутреннего и внешнего порядка.

Победа России в войне с Наполеоном укрепила национальную гордость, консолидировала общество и выступила стимулом в поисках своего пути развития. Создавая индустриальное общество, то есть продвигаясь в русле общемировой тенденции развития, Россия одновременно усиливала свою ориентацию на традиционные культурные ценности.

Патернализм, как поведенческий стереотип, пронизывал политическую культуру образованного общества. Естественно, что его проявления обозначались понятиями, соответствующими времени. Наиболее распространенными словами, отражавшими разные стороны патернализма, были попечение и покровительство, а также производные от них. Патернализм, как базисное основание, в Российской империи реализовывался в следующих категориях: заботливость, надзор, поощрение, защита, благотворение, воспомоществование, пожертвование, облегчение, благоснисхождение, дарение.

История советского периода подтверждает устойчивость сформировавшихся патерналистских традиций. Все дети младшего школьного возраста были октябрятами — «внучатами Ильича». Четверть века страной управлял «отец народов» — И. Сталин. Партийные органы осуществляли функции опеки, надзирая, поощряя и наказывая граждан, руководствуясь нормами морального кодекса строителя коммунизма.

Актуальность проблем патернализма подтверждается и событиями наших дней, когда сложившаяся в постсоветский период ситуация продемонстрировала потребность народа в опеке со стороны государства, в гарантиях социальной помощи и защиты, которые он рассматривает как нечто априорное, как обязательную функцию власти. Патерналистские традиции можно отнести к «коллективному бессознательному», то есть архетипу культуры, усвоенному человеком в процессе социализации, который управляет его поведением на уровне подсознания.

17.4. Типы политической культуры в современной России

Работа над исследованием политической культуры России осуществляется в рамках теорий модернизации, транзитологии, демократизации с учетом потенциальной способности России перейти к подлинно демократическому режиму. Исследования проводятся в нескольких направлениях: поиск демократической субкультуры в рамках нацио-

нальной культуры, подлинно демократических институтов в современном российском обществе, демократических традиций в национальном сознании.

Традиционное и индустриальное общества, сосуществующие в одно и то же время, дали современному миру два основных *типа политической культуры: тоталитарный и демократический*. До 1980-х гг. во взглядах на российскую политическую культуру господствовала монистическая, или «монотилистическая», модель. Возникновение и существование тоталитарной политической культуры связывалось с национальной культурной спецификой (генотипом), уходящей корнями в далекое прошлое, которая обусловила особенности российского общественного устройства от абсолютизма до социалистического строя. Предметом исследования являлись взаимодействие государства и общества, традиционное отношение к власти, формы протестного поведения.

Для *тоталитарного типа* советского периода характерны унифицированность политического сознания и поведения, жесткость предписаний со стороны государства, расхождение слова и дела политической элиты, а следовательно, и рядовых граждан.

Замещение советской политической культуры новой — процесс длительный и зависит, как считает Э. Баталов, по меньшей мере, от четырех факторов: динамики смены поколений; характера политической социализации молодежных групп; направления и темпов развития новых экономических и политических отношений в стране; целенаправленного формирования политической культуры, соответствующей демократической политической системе¹.

Демократическая политическая культура предполагает плюрализм политических субъектов, мнений, установок, типов поведения. И как следствие, включает в себя толерантность, означающую не просто терпимость к чему-то и кому-то иному, но и готовность взаимодействовать с оппонентом, вбирать в себя наиболее рациональное.

Переходное состояние российского общества определяет и переходный характер политической культуры, наличие в нем элементов как тоталитарной культуры, так и демократической. Применительно к политической культуре постсоветской России иногда используется термин «авторитарно-коллективистская».

Экстремальные условия России, ставящие ее в течение длительного времени на грань выживания, породили мобилизационный тип

¹ Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture // Pro et Contra. 2002. № 3.

политической культуры общества, ориентирующий на достижение чрезвычайных целей. Поэтому широко распространены в обществе идеи экстремизма, склонности к силовым методам решения вопросов и одновременно не популярны идеи компромиссов, консенсусов, переговоров и т. д. В сочетании со слабостью демократических традиций, зачастую личные амбиции становятся преобладающими над политической целесообразностью.

В России существуют все типы политической культуры и ее субкультуры: патриархальная, подданническая, активистская. Однако, по мнению исследователей, доминируют *патриархально-подданническая* и *подданническо-активистская*.

Характеризуя подданнический характер политической культуры, Р. Мухаев выделяет ряд специфических черт, обусловленных влиянием цивилизационных, географических и исторических особенностей развития России. Во-первых, дуалистичность политической культуры, представляющей собой сложное взаимодействие двух социокультурных потоков (с Востока и с Запада), ориентирующихся на различные системы ценностей: с одной стороны, ценности коллективизма, справедливости, равенства, приверженности патриархальным традициям; с другой стороны, ценности свободы, индивидуализма, прав человека, плюрализма. Во-вторых, конфронтационный характер отношений между носителями политической культуры, выражающийся в бунтах, гражданских войнах, революциях. В-третьих, концентрация политического господства в руках правящего класса, которая приводила к тому, что при малейшем его ослаблении нарастала неуправляемость системы. В-четвертых, отсутствие свободного индивида и зрелого гражданского общества, приводящее к концентрации политической жизни в рамках правящего класса, что способствует политическому бесправию населения¹.

В результате воздействия множества факторов как исторического, так и современного плана политическая культура современного российского общества внутренне противоречива. В ней представлено множество субкультур — авторитарная и демократическая, элитарная (политической элиты, чиновничества) и массовая (рядовых граждан), либеральная и социалистическая. Субкультуры имеются в каждой социальной группе: среди молодежи и пенсионеров, предпринимателей и маргиналов, рабочих и интеллигенции.

¹ Мухаев Р. Теория политики: учебник для студентов вузов. М., 2005. С. 252–254.

Однако особенность современного этапа политической культуры российского общества не столько в разнообразии субкультур, сколько в том, что значительное их число охвачено скрытой или явной борьбой, столкновением. Основными линиями конфронтации выступают демократизм–авторитаризм, социализм–капитализм, централизм–регионализм, глобализация–изоляциялизм, анархизм–этатизм и т. д. Многообразие таких линий свидетельствует об отсутствии политического базового консенсуса, общенационального согласия, а в итоге о болезненном разладе между различными социальными группами, ставящими под сомнение успешность реформирования общества, социальную и политическую стабильность в нем.

Таким образом, политическая культура современного российского общества находится в состоянии своего становления, испытывая серьезное воздействие со стороны геополитических и исторических факторов и радикальных преобразований, происходящих в нем сегодня.

17.5. Политическая культура современной России

Среди традиций, имеющих непосредственное отношение к политике, в современной России отмечают такие, как сакрализация власти, муниципальные вольности, общественно-политическая активность населения, связанная с решением местных или общенациональных проблем. Среди тех, которые начинают развиваться, можно выделить следующие: цивилизованные приемы полемики и дискуссии; способность выслушивать оппонента, убеждать и переубеждать при помощи рациональных аргументов; искусство компромисса, маневра и союзов, активные формы давления на законодательную, исполнительную власть и политические партии, использование прессы и средств массовой коммуникации; манифестации, демонстрации, митинги, массовые выступления и движения в защиту тех или иных требований и интересов; «завоевание улицы», забастовки — локальные и общенациональные, экономические и политические; использование наиболее эффективных и решительных форм борьбы; мобилизованность, солидарность, взаимопомощь; социальные союзы.

На содержание и уровень развития современной политической культуры российского общества значительное влияние оказывают следующие процессы:

- ♦ радикальные изменения основ экономической, социальной, политической и духовной жизни, массовые перемещения в Россию различных групп населения из ближнего зарубежья и возникновение

вследствие этого новых межэтнических, демографических, территориальных и иных образований;

- ◆ изменение и усложнение социальной структуры общества, появление в ней новых социальных групп, рост имущественного неравенства, усиление вертикальной и горизонтальной мобильности;
- ◆ переоценка на основе расширения информации уроков прошлого, настоящего и перспектив будущего.

Все эти процессы диктуют необходимость серьезной модификации мировоззренческих, оценочных и поведенческих ориентиров людей, то есть всех компонентов политической культуры.

В качестве характерных черт политической культуры современной России исследователи¹ выделяют следующие:

- ◆ ценности коммунитаризма — приоритет групповой справедливости перед принципами индивидуальной свободы;
- ◆ индифферентное отношение к политическому участию;
- ◆ персонализированное восприятие власти;
- ◆ предрасположенность к конформизму;
- ◆ неверие в представительные органы власти, тяготение к исполнительным функциям с ограниченной индивидуальной ответственностью;
- ◆ подданническое отношение к власти;
- ◆ правовой нигилизм;
- ◆ нетерпимость к другим мнениям, принципам;
- ◆ некритическое восприятие зарубежного опыта, копирование его сомнительных образцов;
- ◆ предрасположенность к силовым методам разрешения конфликтов, неприятие консенсусных технологий.

Свое предназначение в качестве инструмента консолидации общества и его переустройства политическая культура может выполнить лишь при условии преодоления конфронтационности различных направлений, взаимодействия их на основе объединяющей идеи, поиски которой сегодня активно предпринимаются всеми политическими силами.

В силу объективных обстоятельств Россия всегда будет испытывать потребность в сильном, эффективном государстве, что не может

не сказаться на политической культуре. В демократическом государстве власть ограничивают граждане, защищающие частный или групповой интерес и действующие в рамках гражданского общества. Поэтому антиэтатизм в политической культуре должен быть направлен не на разрушение государства, а на ограничение его экспансионистских тенденций, преодоление патерналистских ожиданий и развитие способности к самоорганизации.

С точки зрения А. Ахиезера, «общество не может обеспечить свое существование в усложняющемся мире, не вовлекая в процесс диалогизации все большего числа людей. Центральная задача политологии в постсоветском обществе — искать пути воспроизводства либеральной культуры, социокультурный фундамент которой пока еще слаб, совершенствуя на этой основе общество и государство, способствуя достижению базового консенсуса, преодолению раскола между всеми элементами нравственного схематизма. А для этого необходимы определенные нравственные основания, прежде всего развитие гуманизма (который в свое время не был воспринят духовной элитой из византийской культуры), христианская идея любви, вытеснение на периферию культуры агрессивности, ненависти, убеждения, что «мир лежит во зле», мироотреченности (последняя была активно воспринята из византийского наследия)»¹.

Происходящие политико-культурные изменения дают основания полагать, что в постсоветской России может сформироваться гражданская культура, которая будет носить смешанный характер, так как нельзя двигаться вперед, отрицая все, что было создано предшествующими поколениями. Основными источниками такой культуры могут стать современная политическая практика, которая через правовые акты будет приобретать легитимный характер; западная политическая культура, являющаяся источником необходимых ценностей; национальная традиция, корректирующая формирующуюся политическую культуру.

Основные понятия

Антиномичность политической культуры; генотип российской политической культуры; патернализм; политическая культура; православие; социокультурные типы: личностно-центрический, социоцентрический; типы политической культуры: тоталитарная, демократическая,

¹ Пикалов Г. А. Теория политической культуры: Учебное пособие. СПб., 2004. С. 148–149.

¹ Ахиезер А. Специфика российской политической культуры и предмета политологии (Историко-культурное исследование) // Pro et Contra. 2002. № 3.

патриархальная, подданническая, активистская, патриархально-подданническая, подданническо-активистская; утилитаризм; элементы политической культуры: познавательный, нравственно-оценочный, поведенческий; этатистская ориентация политической культуры.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково соотношение политической культуры и политического процесса?
2. Какие составные элементы включает в себя политическая культура?
3. Охарактеризуйте генотип российской политической культуры.
4. В чем заключается сущность этатистской политической культуры?
5. Чем отличается личностно-центрический от социокультурного типа?
6. Какое влияние оказало православие на формирование политической культуры?
7. Кто, с точки зрения Ю. С. Пивоварова, оказал решающее влияние на формирование политической культуры в XX в.?
8. Дайте характеристику утилитаризму как форме политической культуры.
9. В чем проявляется антиномичность российской политической культуры?
10. Каковы причины появления российского патернализма?
11. Как проявляется патернализм в современной политической культуре?
12. Охарактеризуйте тоталитарный и демократический типы политической культуры.
13. Какие типы политической культуры доминируют в современной России?
14. Какие процессы оказывают влияние на развитие политической культуры современного российского общества?
15. Назовите характерные черты политической культуры современной России.
16. Что означает в современное время антиэтатизм для российской политической культуры?
17. Возможно ли формирование в современной России гражданской политической культуры?

Литература

- Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократий // Полис. 1992. № 4.
- Ахиезер А. Специфика российской политической культуры и предмета политологии (Историко-культурное исследование) // Pro et Contra. 2002. № 3.
- Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture // Pro et Contra. 2002. № 3.
- Бердяев Н. А. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности // Судьба России: Сочинения. М., 2000. С. 283.
- Ермоленко Т. Ф. Патернализм в политической культуре России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998.
- Кретов Б. И. Современная российская политическая система: Учебное пособие. М., 1998.
- Мелешкина Е. Ю., Толтыгина О. А. Политическая культура // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М., 2001.
- Мухаев Р. Т. Теория политики: учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200). М., 2005.
- Пивоваров Ю. С. Политическая культура: Методол. очерк. ИНИОН РАН. М., 1996.
- Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1.
- Пивоваров Ю. С. Русская политическая культура и political culture (Общество, власть, Ленин) // Pro et Contra. 2002. № 3.
- Пикалов Г. А. Теория политической культуры: Учебное пособие. СПб., 2004.

Глава 18

Проблемы демократического процесса в России

18.1. Понятие демократизации

Демократизация является одним из видов политического процесса, который приобрел особую актуальность в последние десятилетия в связи с падением авторитарных режимов и попыткой утверждения демократических институтов во многих государствах мира. Американский исследователь С. Хантингтон характеризует этот процесс как третью волну демократизации.

Однако путь, ведущий к построению демократического государства, долог и непредсказуем. Демократия сама по себе не может накормить народ, обеспечить достойный уровень жизни, решить большинство социально-экономических проблем, которые являются наиболее чувствительными для людей. Она может только создать необходимые политические институты и практики, при применении которых возможны наименее болезненные для общества пути решения накопившихся задач в интересах широких социальных слоев.

Среди политологов нет единства в определении термина «демократизация». Чаще всего в самом общем смысле демократизацию рассматривают как переход от недемократических форм правления к демократическим. Но так как процесс демократизации не всегда приводит к утверждению современной демократии, некоторые исследователи предлагают использовать другое понятие — «*демократический транзит*», которое не предполагает обязательный переход к демократии, а указывает на тот факт, что демократизация представляет собой процесс с неопределенными результатами. В связи с этим исследователи выделяют собственно демократизацию как процесс появления демократических институтов и практик и консолидацию демократии как возможный итог демократизации, предполагающий переход к современной демократии на основе укоренения демократических институтов, практик и ценностей.

По мнению российского исследователя демократии В. Пантина¹, превращение демократии из регионального феномена во всемирно-исторический процесс демократических изменений с громадным разнообразием типов и форм выдвигает перед современной политической наукой ряд сложных вопросов. Важнейший среди них — диверсификация (разнообразие) демократий. Сегодня уже очевидно, что расширение «демократического ареала», включение в него новых стран и народов отнюдь не равнозначны унификации политической карты мира, выравниванию политического ландшафта по меркам и ориентирам развитой либеральной демократии Запада. Когда в поступательное движение истории втягиваются миллиарды людей, бытие которых связано со всеми известными историческими укладами и общественными формами, феномен демократии оказывается разнообразным и многовариантным, не сводимым к заданному образцу. Россия являет собой именно такой пример.

Американский политолог А. Пшеворский называет демократию системой упорядоченной неограниченности или организованной неопределенности². Эта неопределенность также является той угрозой, которая может стать решающей при определении судьбы демократии. При авторитаризме, а особенно при тоталитарном строе, людям все понятно: кто осуществляет власть, от кого ожидать тех или иных щедрот. В условиях же неопределенности, к которым люди не сразу могут адаптироваться, а некоторые вообще не смогут этого сделать никогда, возникает соблазн возврата к той простой схеме, к которой все привыкли: лидер (вождь) — партия — народ. Система проста и понятна, и это является самой главной опасностью для демократии в странах, вставших на новый для себя путь развития. Как сделать демократию «полезной» для человека, отвечающей его интересам и подконтрольной обществу — вопрос, над решением которого работают ученые и политики многих стран. По мнению отечественного политолога А. Мельвиля, именно неопределенность результатов демократического процесса при определенности его процедур как базовой черты демократии служит объяснением тому, что в реальной политической жизни мы сталкиваемся с весьма различными типами и формами демократии и целым спектром разных политических систем и режимов

¹ Пантин В. И. Демократический проект в современном мире // Полис. 2002. № 1.

² Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 31.

(полудемократических и полуавторитарных), которые можно расположить в континууме между демократией и авторитаризмом¹.

Опыт политического развития стран, переживающих третью волну демократизации, демонстрирует всю неоднозначность и противоречивость этого процесса. В ряде стран демократизация привела к установлению далеко не демократических режимов. Проведение в 2006 г. XX конгресса Международной ассоциации политической науки на тему «Работает ли демократия?» свидетельствует о глубокой переоценке демократии, заключающейся в признании неспособности демократических институтов многих стран адаптироваться к ее западному варианту.

Все чаще в исследовательской среде звучит мнение о том, что модели демократического устройства каждой страны своеобразны, так как демократия не сводится к какому-то единственно возможному, унифицированному набору институтов и правил. Поэтому можно вести речь о конкретной форме демократии в конкретной стране, которая зависит от социально-экономических условий, от традиционного устройства государства, от политической культуры, от сложившегося в обществе восприятия власти.

Россия также находится на этапе перехода к демократии, создавая соответствующие политические институты и демократические практики, становление которых сопровождается острыми спорами в их целесообразности и возможности применения в российском политическом процессе.

Характеризуя модели перехода от недемократических режимов к демократическим, исследователи выделяют их разнообразие, что затрудняет создание универсального варианта.

Американский политолог Данкварт Растиоу в качестве необходимых предварительных условий выделяет национальное единство и национальную идентичность. Демократический переход с его точки зрения включает в себя три фазы: «подготовительную фазу», отличительной чертой которой является не плюрализм, а поляризация политических интересов; «фазу принятия решения», на которой заключается пакт или пакты, включающие выработку и осознанное принятие демократических правил; «фазу привыкания», когда происходит закрепление ценностей демократии, а также политических процедур и институтов.

¹ Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М., 1999. С. 18.

Ряд исследователей (Г. О'Доннелл, Ф. Шмиттер, А. Пшеворский, А. Степан) выделяют в качестве обязательных следующие этапы:

- ♦ *либерализацию*, которая предполагает политические и социальные изменения, включающие институционализацию гражданских свобод, меры по распределению доходов, ослабление цензуры СМИ, появление оппозиции;
- ♦ *демократизацию*, предполагающую открытую конкуренцию за право контролировать правительство, институционализацию демократических норм и правил.

Причем демократизация предполагает либерализацию, являясь более широким политическим понятием, а либерализация не обязательно влечет за собой демократизацию.

Эти два этапа Г. О'Доннелл и Ф. Шмиттер¹ дополняют третьим — *ресоциализацией* граждан, необходимой для усвоения ими новых демократических норм и ценностей. Необходимость закрепления демократии в сознании людей является гарантом необратимости демократических преобразований.

Политолог А. Мельвиль² выделяет две принципиальные фазы в общей логике демократического транзита: фазу транзита как таковую, включающую либерализацию и демократизацию политического режима, а также фазу *консолидации демократии*, предполагающую переход от установления формально демократических институтов и процедур к собственно демократическим результатам.

Однако следует отметить, что предлагаемые учеными модели демократизации основаны на конкретном опыте какой-либо страны и не могут считаться обобщенными. Синтезированной модели демократизации до сих пор не создано, что затрудняет исследование демократического транзита.

18.2. Демократии переходного периода

Новый вид современной демократии, который по мнению некоторых исследователей в большей степени соответствует России, описал аргентинский политолог Гильермо О'Доннелл³. Он назвал ее

¹ O'Donnell G., Shmitter Ph. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. Baltimor, 1986.

² Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М., 1999. С. 27.

³ О'Доннелл Г. Делегативная демократия // URL: http://polit.msk.su/library/dem/odonnell.html#_ftn1.

делегативной демократией (в другой интерпретации — полномочная демократия), которую можно охарактеризовать так же, как демократию переходного периода, что представляет несомненный интерес для российской политической практики. По мнению исследователя, становление новых типов демократии не связано с характеристиками предшествующего авторитарного правления, а зависит от исторических факторов и степени сложности социально-экономических проблем, наследуемых демократическими правительствами.

Делегативная демократия не относится к представительным демократиям. Несмотря на то что она не является институциональной, в то же время делегативная демократия может быть устойчивой. После прихода к власти демократического правительства появляется возможность, по Г. О'Доннеллу, для «второго перехода» — к институционализированному демократическому режиму. Однако такая возможность может остаться нереализованной из-за возврата к авторитаризму. Важнейшим фактором для успешного «второго перехода» является создание демократических институтов, что становится возможным при создании широкой коалиции, пользующейся поддержкой влиятельных лидеров. Эти институты способствуют решению социально-экономических проблем.

Если в достаточно короткие сроки демократическому правительству не удастся получить положительные сдвиги в экономике и социальной сфере, то поддержка обществом демократических преобразований будет ослабевать, что в итоге может привести к регрессу.

Под институтами Г. О'Доннелл понимает систематизированные, общеизвестные, практически используемые и признанные, хотя и не всегда формально утвержденные формы взаимодействия социальных агентов, имеющих установку на поддержание взаимодействия в соответствии с правилами и нормами, которые закреплены в этих формах. Демократические институты являются, прежде всего, политическими институтами. Они имеют непосредственное отношение к процессу принятия решений, каналам доступа, связанным с выработкой и принятием решений, и к формированию интересов и субъектов, претендующих на этот доступ.

Наличие таких институтов не является гарантией демократии, так как принципиальным моментом является качество их функционирования. Если эти институты в действительности не являются центрами принятия решений, гарантом открытости политического процесса, то перехода к представительной демократии не произойдет.

Еще один важный фактор становления демократии в современном обществе связан с формированием и представительством коллектив-

ных интересов. Этот процесс может быть институционализирован или не быть таковым.

Институционализация процесса означает наличие таких характеристик, как выбор агентов к допуску в качестве полноправных членов в систему принятия и выполнения решений, а также необходимых для этого ресурсов и процедур; исключение использования или угрозы использования силы против оппонентов власти; формирование представительства, которое дает право выступать от имени других, а также возможность обеспечить подчинение других избирателей решениям представителей; возникновение состояния равновесия, в нарушении которого никто не заинтересован.

Практика договорных отношений позволяет справиться с проблемами, не разрешаемыми другими путями, увеличивает готовность всех агентов признать друг друга равноправными собеседниками и повышает в их глазах ценность института, формирующего их связи.

Неинституционализированная демократия характеризуется слабостью имеющихся институтов, место которых занимает клановость и коррупция.

Делегативная демократия основывается на предпосылке, что победа на президентских выборах дает право победителю управлять страной по своему усмотрению в рамках существующих конституционных ограничений и установившихся властных отношений. Данный тезис подтверждается особыми отношениями между властью и обществом, исторически сложившимися в России. Народ вверяет свою судьбу политическому лидеру и ожидает от него отеческой заботы обо всей нации. В таких условиях невозможен политический плюрализм, так как он не поддерживается обществом, которое не видит в различных политических фракциях силы, способной удовлетворить интересы народа.

Если представительная демократия представляется в идеале системой, основанной на равенстве независимых кандидатов, способных представлять самих себя, то делегативная демократия может рассматриваться как система, основанная на неравенстве зависимых индивидов, неспособных представлять самих себя. В странах делегативной демократии президент, как правило, не соотносит себя ни с одной из политических партий, являясь воплощением нации, хранителем ее интересов.

В таких условиях для соответствия ожиданиям общества президенту нужны дополнительные полномочия, поэтому другие политические институты, предназначенные для контроля за деятельностью главы

государства, становятся препятствием на пути реализации стоящих задач. Демократическим в делегативной демократии является сам факт проведения в той или иной степени справедливых выборов, что дает право победителю стать на конституционный срок толкователем высших интересов нации. Таким образом, легитимность власти поддерживается посредством выборов и за счет веры в политического лидера, в его харизму. После выборов избирателям надлежит стать пассивными созерцателями политики избранного президента.

В обязанности лидера входит, прежде всего, объединение нации, исцеление ее от «болезней» — экономических и социальных проблем. Президент пытается оправдать ожидания общества за счет решительных мер, с которыми не согласны другие политические силы. Если противодействие приобретает острые черты, то всенародно избранный глава государства обращается непосредственно к своим избирателям для получения поддержки, которую, как правило, получает. Такая поддержка является основанием для усиления нажима на оппозицию и отстранения ее от влияния на принятие политических решений. Президента окружает команда, которая не вписывается в демократические институты власти, поэтому резко возрастает роль администрации главы государства, его советников и помощников и, напротив, снижается политический вес парламента, правительства, партий и других политических институтов. Тем не менее, в отличие от авторитарных режимов, в странах делегативной демократии существующие политические институты и политические силы имеют возможность выступать с критикой верховной власти, которую может поддерживать значительная часть общества. непопулярные меры наряду с затяжным кризисом заставляют власть маневрировать, различными способами воздействовать на парламент с целью принятия соответствующих законов, перекладывать ответственность на другие политические институты и субъекты политики. Такая политика является следствием ограниченности демократических политических институтов и норм.

В странах делегативной демократии существует вертикальная подотчетность — перед избирателями, что и побуждает легитимного лидера обращаться непосредственно к народу. В условиях делегативной демократии исполнительная власть предпочитает не распространять такую же подотчетность по горизонтали — перед другими политическими институтами: парламентом, судами — считая их лишним препятствием на своем пути и блокируя развитие этих институтов. Исключение парламента из процесса принятия политических решений

влечет за собой серьезные последствия, так как в представительном органе власти снижается ответственность за политику.

Находясь в системе властных отношений, участники политического процесса просчитывают варианты взаимной ответственности за неправомерные действия, принимая во внимание возможности наказания в сложившейся системе. Но если авторитарное государство использует насилие для урегулирования спорных вопросов, то демократизация приводит не к подавлению, а к институционализации конфликта.

С делегативной демократией связан рост популизма, для которого необходимо наличие основных демократических ценностей: права избирать и быть избранным, наличие необходимых для этого свобод, плюрализма в различных сферах деятельности, права на объединения. Тем не менее популизм не может быть приравнен к какой-либо форме демократии. Это, скорее всего, частный случай проявления демократизации. Политика популизма в условиях зарождающихся демократических институтов и норм не способствует укреплению общественного доверия — она губительна для демократии. Если в странах с институционализированной демократией имеются механизмы противодействия политикам-популистам, то в странах, где демократические институты слабы и немногочисленны, последствия иные. В обществе со слабо развитыми демократическими традициями, ввиду отсутствия реальных программ, популистский политик начинает искать виновных в ухудшении жизни, крахе декларируемых преобразований. Затем он обращается за поддержкой к избравшему его народу, указывая истинных, на его взгляд, виновников сложившегося положения, добиваясь их ухода с политической арены. При этом используется, в том числе, репрессивный аппарат. Все эти деяния прикрываются вывеской «для блага народа». Реально страна скатывается к авторитаризму с последующим возможным переходом к тоталитарному режиму. Причем пока народ будет ориентироваться не на реальное положение дел в экономической и социальной сфере, а на красноречивые высказывания политиков, не подкрепленные делами, — опасность авторитаризма будет существовать.

Издержки делегативной демократии заключаются в возвышении исполнительной власти над законодательной. Это приводит к низкой проработанности реализуемых социально-экономических программ, к отсутствию поддержки правительства со стороны парламента, не чувствующего ответственности за проводимую политику, и в конечном счете к падению престижа политических партий и политиков.

В условиях институционализированной демократии решения принимаются медленно, потому что происходит длительный процесс согласования со всеми акторами политического процесса. Однако после принятия решений они выполняются быстро. Напротив, при делегативной форме демократии решения принимаются быстро, однако это достигается нередко ценой большей вероятности ошибок, непродуманных действий, рискованных методов и концентрации ответственности за результат на президенте. При такой системе не происходит перераспределения ответственности между различными центрами власти. По этой причине популярность главы государства колеблется от невероятно высоких оценок его деятельности до показателей, за которыми может последовать ниспровержение некогда преданным ему народом.

Исполнительной властью используется практика управления путем издания указов и директив. Так как правовое поле, как правило, не заполнено необходимыми законодательными актами, правительство стремится как можно быстрее реализовать свою власть, используя концентрацию полномочий в руках президента или председателя правительства. В связи с тем, что решения исполнительной власти затрагивают важные политические интересы, исполнение таких указов маловероятно. Подобная политика приводит к острому противостоянию. Политические силы, отстраненные от принятия решений, снимают с себя ответственность за положение в стране, и глава государства остается один в ответе за нерешенные проблемы. Следствием является добровольная или, чаще всего, принудительная отставка. Слабость такой демократии заключается в маскировке решений, принимаемых не центрами власти, а теми реальными силами, которые олицетворяют наследие авторитарного государства.

В случае успешного решения социально-экономических проблем главе государства представляется верхом несправедливости ограничение срока его полномочий согласно конституции. Поэтому им могут быть предприняты меры для продления своих полномочий. При вынесении данного вопроса на референдум используется в максимальной степени административный ресурс, мустируется угроза нестабильности в случае смены руководства. В зависимости от противодействия со стороны оппозиции возможны такие варианты, как реформирование конституции таким образом, чтобы она предоставляла действующему президенту возможность переизбрания или занятия ключевого поста премьер-министра в правительстве (при парламентском режиме).

Из государств, демократизировавшихся в 1990-х гг., демократические политические институты создали те, которые прежде имели демократическую практику. Данный факт свидетельствует о том, что эффективные институты и соответствующую практику невозможно создать за короткое время. Пример крепких демократий свидетельствует о том, что необходимо время для приобретения демократических навыков и норм поведения. Это сложный процесс, который зависит от способности политиков, граждан адаптироваться к новым политическим реалиям, зачастую при отсутствии демократических традиций в условиях негативных последствий авторитарного прошлого и решения сложных социально-экономических проблем.

Характеризуя демократические процессы конца XX в., бразильский профессор политологии Франсиско С. Веффорт¹ полагает, что так называемые «новые демократии» — это демократии, находящиеся в процессе становления. Их особенностью является формирование в политическом контексте переходного периода, связанного с авторитарным наследием прошлого. Кроме того, они возникли на фоне социально-экономического кризиса, что значительно осложняет институционализацию демократий, поэтому в данных условиях преобладает делегирование, а не представительство.

Одной из разновидностей делегативной демократии являются *фасадные демократии*, которые характеризуют олигархический период в развитии государства и представляют собой демократию в интересах олигархов. В 1990-е гг. в России за институционально-политическим фасадом демократической системы реализовывались в большей степени интересы новоявленных капиталистов, а не большинства населения.

18.3. Российская модель демократизации

Процесс демократизации в России существенным образом отличается от «классических» моделей. Как отмечает Г. Дилигенский, своеобразие российского опыта демократизации состоит в том, что Россия не относится к категории традиционных обществ. В советское время страна превратилась в индустриальную державу с относительно высоким уровнем урбанизации и образованности населения. В российском обществе сформировался своеобразный средний класс, ядро которого составляла

¹ Веффорт Ф. С. Что такое «новая демократия»? // Международный журнал социальных наук. 1993. № 3. Сравнительная политология. С. 125–139.

научно-техническая интеллигенция и специалисты, заинтересованные в свободной реализации своего интеллектуального потенциала. В позднесоветский период широкие слои населения в основном ориентировались на жизненные стандарты западного «общества потребления»¹. Все это создавало уникальность конкретно-исторических сочетаний продвижения российского общества на пути к демократии.

Следует отметить, что если страны Восточной Европы оцениваются как в целом ориентированные на формирование элементов консолидированной демократии, то режим в России большинством исследователей не рассматривается как демократический. Анализ режима в России происходит в рамках альтернативных и промежуточных форм политического развития при постоянном подчеркивании особого характера российской трансформации.

Одной из распространенных *моделей российской демократизации* является модель А. Мельвиля². Она основывается на ряде условий, влияющих на процесс демократического транзита.

1. Внешняя международная среда (геополитические, военно-стратегические, экономические, политические, культурно-идеологические факторы). Включает в себя факторы, проявившиеся в 1980-е гг. и повлиявшие на реформаторские тенденции в СССР. Они были не решающими, но благоприятными для будущего развития демократии.
2. Факторы, образующие государство и нацию (единая территория, единое государство, чувство национальной идентичности). Для современной России по-прежнему является трудноразрешимой задача обеспечения национального единства, которая (по теории Д. Растоу) должна решаться до начала демократизации. Следовательно, данный фактор осложнил процесс демократизации в России и во многом обусловил его отличие от переходных процессов в других странах.
3. Общий социально-экономический уровень развития и модернизации, степень «современности» общества. Российская демократизация осуществляется в условиях невысокого уровня экономического развития, длительного отсутствия элементов рыночной экономики, что негативным образом повлияло на развитие транс-

¹ Дилженский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 35.

² Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М., 1999. С. 41–42.

формационных процессов. Поэтому влияние данного фактора является неблагоприятным.

4. Социально-классовые процессы и условия (степень социальной дифференциации и развития, взаимоотношения между классами и социальными группами). В России не было необходимой для демократии социальной базы, так как отсутствовал средний класс, существовала высокая дифференциация доходов между богатыми и бедными, не было консенсуса между основными социальными группами. Поэтому влияние этого фактора также следует признать неблагоприятным.
5. Социокультурные и ценностные факторы, доминирующие в обществе культурно-политические ценности и ориентации. Для России не было характерным массовое распространение ценностей и ориентаций, характерных для гражданской политической культуры. Демократический пафос начала 1990-х гг. быстро сменился апатией. Серьезным препятствием для демократизации остается пассивность населения, связанная с разочарованием во власти. В целом действие данных факторов в большей степени является отрицательным, чем положительным.
6. Политические факторы и процессы (взаимодействия партий, общественно-политических движений и организованных групп с новыми политическими институтами и процедурами, выборами политических стратегий и тактик). Формирование новых правил игры, воспринимаемых основными политическими акторами, является необходимым условием демократизации. Данный уровень факторов предполагает также взаимообусловленность политических и экономических преобразований. Административный способ осуществления политических и экономических реформ отрицательно повлиял на процесс демократизации, что привело к расколу между властью и обществом.
7. Индивидуальные, личностные политико-психологические факторы (конкретные решения и действия ключевых политических акторов. Наряду с широким распространением авторитарных тенденций в массовом сознании сохраняются авторитарные настроения и у важнейших политических субъектов, что в целом делает зависимым российское общество от конкретного политического руководителя.

Совокупное влияние этих факторов свидетельствует о возможности реализации авторитарного варианта в современной России. В качестве препятствий для реализации такой альтернативы автор выделяет

рост плюрализма групповых и корпоративных интересов, осознание гражданами зависимости власти от выбора общества, нарастание процессов формирования политической идентичности и др.

Модель российской демократизации, построенная В. Гельманом, основана на анализе трансформации политического режима. При этом автор модели опирается на следующие структурные параметры, определяющие различие посткоммунистических режимов: механизм смены политической власти, характеристики акторов политического режима, соотношение формальных и неформальных институтов политического режима, характер проведения выборов, роль представительных институтов, роль политических партий, роль средств массовой информации¹.

Автор приходит к выводу, что политический режим в России и большинстве ее регионов соответствует характеристикам гибридного режима, а в отдельных регионах можно говорить о наличии авторитарной ситуации.

В целом модели российской демократизации по-разному прогнозируют дальнейшее развитие событий. Так, Ю. А. Красин² в качестве одного из вариантов дальнейшего развития демократизации, ссылаясь на исследования специалистов из Фонда Горбачева, считает возможным принятие «мягкого авторитаризма», который в наибольшей степени отвечает не только отечественным традициям и историческому опыту, но и нынешней политической обстановке. Суть «мягкого авторитаризма» заключается в независимости и свободе граждан в неполитической сфере и в авторитарном формировании внутренней и внешней политики. Однако путь к демократии от «мягкого авторитаризма» не гарантирован и может привести к жесткому авторитаризму.

Для того чтобы определить перспективу упрочения демократии в той или иной стране, необходимо оценить прошлое, в частности переходный период. В большинстве поставторитарных стран демократические институты перемешиваются с авторитарными, оставшимися в наследство от прежнего режима, а прежняя политическая элита, проявляя высокую устойчивость, пытается адаптироваться к новым политическим условиям. В то же время нельзя не признать, что такие гибридные режимы явились победой демократии по сравнению с той авторитарно-тоталитарной системой, которая существовала в России.

¹ Гельман В. Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М., 1999. С. 114.

² Красин Ю. А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 131–132.

18.4. Особенности демократического процесса в России

Современные исследователи единодушны в том, что демократия жизненно необходима России, потому что она в большей мере, чем какой-либо иной политический режим, защищает достоинство человека. Это преимущество делает ее наиболее конкурентоспособной формой государственного устройства в постиндустриальном мире, где главным фактором развития становится человек. Только демократия обеспечивает максимально возможную свободу обмена идеями и распространения информации, без которых невозможно осуществить переход к информационному обществу XXI века; содействует развитию гражданского общества и самостоятельных политических партий, способных контролировать власть, удерживая ее от изоляции и застоя; может реализовать принцип разделения и взаимного контроля властей, который является наиболее эффективным средством против бюрократической деградации государства.

С. Хантингтон считает, что *препятствия для демократизации* стран можно подразделить на три широкие категории: политические, культурные и экономические. В качестве одного из потенциально значимых политических препятствий он выделяет недостаток опыта демократического правления, что проявляется в отсутствии приверженности политических лидеров демократическим ценностям. Сущность культурных препятствий лежит в отличии великих мировых культурно-исторических традиций по отношению к свойственным им воззрениям, ценностям, верованиям и соответствующим поведенческим образцам, благоприятствующим развитию демократии. Глубоко антидемократическая культура препятствует распространению демократических норм в обществе, отрицает легитимность демократических институтов и тем самым способна сильно затруднить их построение и эффективное функционирование или вовсе не допустить его. В числе главных экономических препятствий демократического развития американский политолог называет бедность, поэтому будущее демократии он связывает с развитой экономикой. То, что мешает экономическому развитию, является препятствием и для распространения демократии. «Большинство бедных обществ останутся недемократическими до тех пор, пока будут оставаться бедными»¹, — заключает американский ученый.

¹ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Пер. с англ. М., 2003. С. 338.

Все эти препятствия имеют место в России. Демократизации в России препятствовал экономический кризис, резко ухудшивший жизнь людей, систематические задержки денежных выплат населению, растущая коррупция в государственном аппарате, рост преступности, неприятие демократических ценностей. В качестве одной из важнейших проблем российской демократизации Г. Дилигенский называет дефицит демократического политического лидерства, связанный с отсутствием у российских политиков умения, навыков и воли к устойчивой политической самоорганизации, что привело к решающей роли не оправдавшего себя харизматического лидера, несостоятельности харизмы которого стала одной из причин дискредитации демократии в общественном сознании¹.

Для постсоциалистических стран, в том числе для России, существует особенная проблема: введение рыночной экономики и демократии одновременно, причем реформа экономического устройства общества должна проводиться путем принятия политических решений. Такая задача — учреждение класса предпринимателей — не стояла никогда прежде. Как показывает демократическая практика, именно рынок способствует развитию демократии, а не демократия — появлению рынка. Развитое рыночное общество только до определенной степени делает конкурентную демократию эффективным способом внутригосударственного согласования интересов и достижения социального мира. Клаус Оффе данную дилемму формулирует так: «Правовая и представительная политическая система станет адекватной и воспроизводящей легитимность только тогда, когда уже достигнута определенная ступень автономного экономического развития»². Проблема усугубляется тем, что политическая культура авторитарного эгалитаризма, разделяемая большинством граждан этих стран, не предполагает ни рыночную экономику, ни демократию в качестве целей реформ.

Рыночную экономику, возникающую в постсоциалистических странах, немецкий политолог называет «политическим капитализмом», который насаждается реформаторской элитой, в отличие от западного образца, движущим мотивом которого становится заинтересованность

¹ Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 38–39.

² Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. Т. 2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб., М., Берлин, 2003. С. 11.

всего общества в эффективном экономическом механизме. В условиях трудностей с социальным обеспечением реформы могут не получить демократическую легитимацию.

Возникает противоречие: рыночная экономика устанавливается в условиях, предшествующих демократии, так как поощрение ее развития происходит путем ограничения демократических прав. Только развитая рыночная экономика порождает социально-структурные предпосылки для стабильной демократии и содействует достижению общественного согласия. Однако введение такой системы является политическим проектом, который может рассчитывать на успех только при условии демократической легитимности. Если ни демократия, ни рынок не будут желаемыми для большинства населения, то, по выражению К. Оффе, «мы имеем дело с „ящиком Пандоры“, полным парадоксов, перед которыми капитулирует любая „теория“ перехода»¹. Чтобы демократическое развитие стало реальностью, граждане должны иметь достаточный запас терпения и оптимизма, так как они вынуждены быстро приспособляться к новому положению и весьма продолжительное время дожидаться позитивных результатов реформ.

Для поставторитарных стран в процессе демократизации актуальной является проблема *эффективности политических институтов*. При этом возникает, по мнению В. Пантина, порочный круг: «Новые демократические политические институты не могут стать достаточно эффективными, поскольку не пользуются необходимой поддержкой со стороны массовых и элитных групп общества, а получить поддержку и легитимность эти институты не могут, поскольку в глазах большинства населения не являются эффективными, способными помочь в решении возникающих перед обществом проблем»². Поэтому главным вопросом в переходный период известный отечественный политолог считает демократичность в сочетании с эффективностью. Данный тезис особенно важен для России и некоторых других посткоммунистических и поставторитарных стран, где распространено мнение о принципиальной неэффективности демократических институтов, не соответствующих национальным традициям государства.

Анализ эффективного становления демократических режимов позволяет утверждать, что демократические политические институты

¹ Там же. С. 15.

² Пантин В. И. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 400.

становятся действительно эффективными лишь в результате длительного процесса развития и адаптации к условиям и традициям данного общества, о чем свидетельствует опыт демократического строительства в западных странах. Так, о высокой степени демократичности в западных государствах следует говорить лишь со второй половины XX в. Следовательно, современные сложности в становлении демократических политических институтов, как в России, так и в ряде других стран, объясняются не проблемой совместимости демократии и ее институтов с национальными традициями и нормами, а тем, что они могут стать эффективными лишь постепенно адаптируясь к политическим реалиям. «Чтобы прийти к демократии, — утверждает американский политолог Данкварт Растоу, — требуется не копирование конституционных законов или парламентской практики некоей уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умение изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения»¹.

Особенностью России является приоритет государства над частными институтами, сформировавшимися в обществе. В результате большая часть населения все еще ожидает от государства готовых решений их проблем вместо того, чтобы взять на себя инициативу и попытаться помочь самим себе, что уменьшило бы их зависимость от государственного аппарата, невосприимчивого к изменениям, которые необходимо провести в социально-экономической сфере.

Демократию в России можно отнести к разряду «бедных демократий», которые являются слабыми демократиями. Но тем не менее тенденция вытеснения традиционных способов представительства расширяется, и политический процесс приобретает все новые и новые демократические черты. Важным испытанием прочности такой демократии является способность власти справиться с экономикой и проблемами, возникающими в обществе. Существенные изменения социальной и экономической политики могут придать определенную твердость возникающей демократии. Серьезную проблему вызывает политическая активность широких народных масс, которая имеет тенденцию к периодическому снижению, связанному с апатией и потерей надежд на улучшение своего положения. Правительству в такой ситуации не достает общественной поддержки, что препятствует принятию эффективных мер в экономической и других сферах. Отечествен-

¹ Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытки динамической модели // Полис. 1996. № 5. С. 9.

ные ученые В. Лапкин и В. Пантин¹ обращают внимание на способность адекватно передавать к политическим институтам через каналы взаимодействия и взаимовлияния запросы общественного мнения, не искажая их и не подменяя узкогрупповыми запросами. Здесь речь идет о том, насколько объективно передают настроения и ожидания большинства людей средства массовой информации, насколько свободными являются выборы, следует ли за политическими акциями быстрая реакция властей и т. д.

Для России с ее укоренившимися коммунитарными традициями демократия должна быть тесно увязана с решением социальных проблем. В связи с такой тенденцией представляется актуальным исследование Норберто Боббио относительно совмещения при демократическом режиме традиций либерализма и социализма². Итальянский мыслитель признает, что в реальности для функционирования любого демократического режима необходима определенная доля социального равенства и справедливости. Анализируя практику демократических режимов, Н. Боббио приходит к выводу о том, что рыночная экономика является необходимым условием демократии. Существуют недемократические общества с рыночной экономикой, но нет примеров демократий без рынка. Для эффективного функционирования демократического государства необходимо применение определенных механизмов, сглаживающих негативные эффекты рыночной экономики и дающих гражданам определенные социальные права, из которых основными, по мнению Н. Боббио, являются право на труд, образование и здравоохранение. Без обеспечения минимальных социальных гарантий устойчивость демократического режима может оказаться под угрозой: отсутствие минимального равенства делает бессмысленными права и свободы, а неудовлетворенные требования социальной справедливости могут вызвать тенденцию к большей эгалитаризации общества.

Выход Н. Боббио видит в совмещении при демократическом режиме традиций либерализма и социализма — либеральных свобод и социальных прав. Итальянский исследователь признает, что такое объединение, которое он называет либерал-социализмом или

¹ Лапкин В. В., Пантин В. И. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 100—135.

² On Norberto Bobbio's theory of democracy // Polit. Theory. Newbury Park etc., 1997. Vol. 15. № 3. P. 377—400.

социал-либерализмом, является искусственным образованием и не имеет под собой четкой и непротиворечивой теоретической основы, но на практике именно оно способно придать устойчивость демократическому режиму. Принципы либерализма являются, таким образом, основой формирования демократии, а принципы социализма — основой ее устойчивости. Социализм вполне совместим с демократией, если соблюдение либеральных свобод гарантировано благодаря реализации социальных прав.

Характерной особенностью третьей волны демократизации стал не триумф политического либерализма, который констатировал Ф. Фукуяма в 1992 г., а успех «дефектного» варианта нелиберальной демократии.

Немецкие исследователи В. Меркель и А. Круассан определяют «дефектную демократию» «как систему господства, в которой доступ к власти регулируется посредством значимого и действенного универсального „выборного режима“ (свободных, тайных, равных и всеобщих выборов), но при этом отсутствуют прочные гарантии базовых политических и гражданских прав и свобод, а горизонтальный властный контроль и эффективность демократически легитимной власти серьезно ограничены»¹.

«Дефектные демократии» становятся таковыми после изменения критериев «демократичности». Так, в XIX в. правом голоса в демократических странах пользовалось меньшинство населения, так как этого права были лишены значительная часть людей по гендерному, национальному, расовому, экономическому и другим признакам. Однако это не мешало называть США или Англию демократическими странами. Лишь при изменении критериев демократии такие страны в конце XX столетия стали называть демократиями с прилагательными: делегативная, гибридная, электоральная, нелиберальная, заблокированная, дефектная. То есть повышение требований к демократии приводит к пересмотру критериев, которым должны отвечать демократические режимы.

Основные понятия

Делегативная демократия, демократический транзит, демократизация, дефектная демократия, консолидация демократии, либерализация, препятствия для демократизации, ресоциализация, российская модель демократии, фасадные демократии, эффективность политических институтов.

¹ Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I) // Полис. 2002. № 1. С. 7.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается разница между понятиями «демократизация» и «демократический транзит»?
2. Почему А. Пшеворский называет демократию системой организованной неопределенности?
3. Какие основные этапы предполагает модель демократического перехода Г. О`Доннелла и Ф. Шмиттера?
4. Почему делегативная демократия не относится к представительным демократиям?
5. Почему в странах делегативной демократии президент, как правило, не соотносит себя ни с одной из политических партий?
6. Расскажите об особенностях фасадных демократий.
7. В чем, с точки зрения Г. Дилигенского, заключается своеобразие российского опыта демократизации?
8. Какие условия модели А. Ю. Мельвиля способствуют, а какие препятствуют российской демократизации?
9. Чем обосновывает Ю. А. Красин возможность принятия в качестве одного из вариантов развития российской демократизации «мягкого» авторитаризма?
10. Какие, с точки зрения С. Хантингтона, существуют препятствия для демократизации и какие из них имеют место в России?
11. Какие особенности демократизации существуют в постсоциалистических странах, в том числе в России, по мнению К. Оффе?
12. Как обосновывает В. И. Пантин проблему эффективности созданных демократических институтов?
13. Объясните, каким образом Н. Боббио увязывает демократию с решением социальных проблем?
14. Дайте определение дефектной демократии.
15. Каким образом критерии демократии влияют на процесс демократизации?

Литература

Баранов Н. А. Трансформации современной демократии. Учебное пособие. СПб., 2006.

Гельман В. Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М., 1999.

Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.

Красин Ю. А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6.

Ланкин В. В., Пантин В. И. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.

Малаканова О. А. Демократизация // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М., 2001.

Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. М., 1999.

Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I) // Полис. 2002. № 1.

О'Доннелл Г. Делегативная демократия // URL: http://polit.msk.su/library/dem/odonnell.html#_ftn1.

Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. Т. 2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб., М., Берлин, 2003.

Пантин В. И. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.

Пантин В. И. Демократический проект в современном мире // Полис. 2002. № 1.

Растой Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5.

Глава 19

Политическая модернизация в России: поиск альтернативы

19.1. Содержание политической модернизации

В политической теории под модернизацией понимается совокупность процессов индустриализации, бюрократизации, секуляризации, урбанизации, ускоренного развития образования и науки, представительной политической власти, ускорения пространственной и социальной мобильности, повышения качества жизни, рационализации общественных отношений, которые ведут к формированию «современного открытого общества» в противоположность «традиционному закрытому».

Политическую модернизацию можно определить как формирование, развитие и распространение современных политических институтов, практик, а также современной политической структуры. При этом под современными политическими институтами и практиками следует понимать не слепок с политических институтов стран развитой демократии, а те политические институты и практики, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политической системы к изменяющимся условиям, к вызовам современности. Эти институты и практики могут соответствовать моделям современных демократических институтов или отличаться в различной степени: от отвержения «чужих» образцов до принятия формы при ее наполнении изначально несвойственным ей содержанием.

При этом объективно необходимо, с одной стороны, сохранять политическую стабильность как важнейшее условие общественного развития в целом, а с другой — расширять возможности и формы политического участия, массовую базу реформ.

Препятствовать процессу политической модернизации (С. Ланцов) могут две основные причины. Первая — отставание от изменений

в других сферах жизнедеятельности общества. Подобный разрыв способен стать причиной революционного кризиса. Другая причина состоит в том, что к быстро протекающей демократизации может оказаться не подготовленным уровень развития гражданского общества и политической культуры социума. В таком случае также велика вероятность возникновения кризисной ситуации, чреватой хаосом, ведущей к охлократии¹.

Способствуют же успешной модернизации (В. Лапкин, В. Пантин) два фактора: внутренняя готовность модернизирующегося общества к глубоким политическим реформам, ограничивающим власть бюрократии и устанавливающим адекватные «правила игры» для основных политических акторов; желание и способность наиболее развитых стран мира оказать этому сообществу эффективную экономическую и политическую помощь, смягчив тяжесть проводимых реформ².

Важнейшим показателем продвижения страны по пути политической модернизации является роль и место законодательной власти в структуре политических институтов: представительство парламентом интересов всех социальных групп, реальное воздействие на принятие властных решений.

Там, где становление системы представительных учреждений происходило без революционных потрясений, оно, как правило, отличалось плавностью и постепенностью. Примером могут служить скандинавские государства. В каждом из них для упрочения парламентских норм и формирования демократических избирательных систем потребовалось около ста лет. Во Франции же стремительная демократизация оказалась чересчур сильной нагрузкой, которую не выдержали ни люди, ни государственные институты. Потребовались новые исторические циклы, несколько тяжелых революционных кризисов, прежде чем в стране завершился процесс создания устойчивой системы парламентской демократии.

Среди исследователей, активно занимавшихся теоретическими проблемами политической модернизации, особое место принадлежит С. Хантингтону, который предложил теоретическую схему политической модернизации, которая не только наиболее удачно объясняет процессы, происходившие в странах Азии, Африки и Латинской

¹ *Ланцов С. А.* Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // *Полис*. 2001. № 3. С. 93.

² *Лапкин В. В., Пантин В. И.* Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // *Полис*. 2005. № 3. С. 44.

Америки в последние десятилетия, но и помогает разобраться в политической истории России.

В соответствии с концепцией С. Хантингтона, социальный механизм и динамика политической модернизации выглядят следующим образом. Стимулом для начала модернизации служит некая совокупность внутренних и внешних факторов, побуждающих правящую элиту приступить к реформам. Преобразования могут затрагивать экономические и социальные институты, но не касаться традиционной политической системы. Следовательно, допускается принципиальная возможность осуществления социально-экономической модернизации «сверху», в рамках старых политических институтов и под руководством традиционной элиты. Однако для того, чтобы «транзит» завершился успешно, необходимо соблюсти целый ряд условий и, прежде всего, обеспечить равновесие между изменениями в различных сферах жизни общества. Определяющим условием является готовность правящей элиты проводить не только технико-экономическую, но и политическую модернизацию.

Ученый С. Хантингтон особо отмечает значение среднего класса, состоящего из предпринимателей, управляющих, инженерно-технических специалистов, офицеров, гражданских служащих, юристов, учителей, университетских преподавателей. Самое заметное место в структуре среднего класса занимает интеллигенция, которая характеризуется как потенциально наиболее оппозиционная сила. Именно интеллигенция первой усваивает новые политические идеи и способствует их распространению в обществе. В результате все большее количество людей, целых социальных групп, ранее стоявших вне публичной жизни, меняют свои установки. Эти субъекты начинают осознавать, что политика напрямую касается их частных интересов, что от решений, принимаемых властью, зависит их личная судьба. Появляется все более осознанное стремление к участию в политике, к поиску механизмов и способов воздействия на принятие государственных решений.

Поскольку традиционные институты не обеспечивают включения в публичную жизнь просыпающейся к активной политической деятельности части населения, то на них распространяется общественное недовольство. Происходит борьба модернизаторски настроенной элиты с традиционной, которая может принимать различные формы: от насильственных, революционных до мирных. В результате этой борьбы разрушается старая система, создаются новые учреждения, правовые и политические нормы, способные обеспечить участие масс

в политической жизни. Прежнюю правящую элиту, не сумевшую справиться с возникшими проблемами, оттесняет новая элита, более динамичная и открытая веяниям времени.

19.2. Модели российской модернизации

В зависимости от используемого механизма модернизации в политологической литературе принято выделять следующие типы этого процесса:

- ◆ «органическая», или «первичная», характерная для таких стран, как Великобритания, США, Канада, некоторых других стран (модернизационное ядро) и осуществляемая преимущественно эволюционным путем на основе собственных культурных традиций и образцов;
- ◆ «неорганическая» или «вторичная», «отраженная», «модернизация вдогонку» (Россия, Бразилия, Турция и др.), основным фактором которой выступают социокультурные контакты «отставших» в своем развитии от стран с модернизационным ядром, а основным механизмом — имитационные процессы.

В соответствии с другой типологией выделяется три типа модернизации:

- ◆ *эндогенная*, то есть осуществляемая на собственной основе (Европа, США);
- ◆ *эндогенно-экзогенная*, осуществляемая на собственной основе, равно как и на основе заимствований (Россия, Турция, Греция);
- ◆ *экзогенная* модернизация (имитационные, имитационно-симуляционные и симуляционные варианты), осуществляемая на основе заимствований при отсутствии собственных оснований.

Задача осмысления модернизационных процессов в России способствует появлению новых терминов, имеющих целью обосновать своеобразие российского варианта модернизации. Так, А. Кара-Мурза и А. Вишневский предлагают использовать термин «консервативная модернизация», под которой они понимают такую модель, которая ориентирована на сохранение или медленную трансформацию традиционных ценностей, институтов и отношений¹.

¹ Вишневский А. Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. М., 1998. С. 48.

В свою очередь С. Гавров¹ предлагает рассматривать с учетом российской специфики в качестве основных две модели: *либеральную* и *имперскую*. В России сложилась устойчивая воспроизводимая амбивалентная (двойственная) ситуация, при которой социокультурные основания российской цивилизации определяются маятниковым циклом, где доминанта имперской модели модернизации чередуется с компонентой модели либеральной. При этом модернизационный процесс имеет свою устойчивую доминанту — имперскую модель модернизации.

Российская имперская модель является идеократической, связанной с великой мессианской идеей. Наличие устойчивого и постоянно воспроизводимого имперского сознания делает возможным как успешное строительство империи, так и ее перманентное возрождение. Имперская модернизация осуществляется во имя стабилизации и консервации базовых характеристик империи, ее успешное проведение способствует решению задач имперского строительства и воспроизводства в новых исторических и социокультурных условиях.

Под либеральной моделью понимается такой тип восприятия культурно-цивилизационного опыта Запада, который предполагает трансформацию российского общества в либеральном направлении. Однако импортирование западных институтов — представительной демократии, избирательной системы, прав человека, судопроизводства — получили в России преимущественно имитационные формы, что не только кардинально меняло их изначальное содержание, но и уменьшало их устойчивость перед антимодернистскими тенденциями.

Одной из интерпретаций российских реформ стала концепция «нового русского феодализма», получившая распространение среди зарубежных и отечественных обществоведов. Попытку обобщить дискуссию о данной концепции предпринял английский исследователь Д. Лестер, который выделил наиболее важные характеристики данного феномена:

- ◆ абсолютное доминирование частных интересов над публичными не только на уровне повседневности, но и в предпочтениях и поведении государственных служащих — от бюрократов до политиков;
- ◆ тесное переплетение собственности и власти;

¹ Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004. С. 38–72.

- ◆ преобладание личных связей, основанных на все более неформальных (или неинституционализованных) отношениях в политической, социальной и экономической сферах;
- ◆ всеобщее господство бартера на всех уровнях социума — от производственных коллективов до сферы государственного управления;
- ◆ рост насилия, заставляющий людей все больше полагаться на собственные силы, вплоть до создания частных армий теми, кто обладает достаточными средствами;
- ◆ «провинциализация» страны, то есть резкое ослабление тенденции к интеграции во всех сферах жизни;
- ◆ неспособность к достижению компромисса и согласия в политической сфере, поскольку в результате усиления интриг ставки в борьбе за власть часто оказываются очень высокими;
- ◆ все более явная трансформация политических партий и ассоциаций из формы артикуляции и агрегации интересов в орудия достижения частных целей и продвижения во власть отдельных политиков;
- ◆ формирование «государства в государстве» в высших эшелонах власти как средства обеспечения безопасности и личного благополучия¹.

Все перечисленные модели в той или иной степени объясняют модернизационные процессы, инициируемые российскими реформаторами в различные исторические периоды.

19.3. История российской модернизации

Россия на протяжении нескольких веков шла по пути неорганической модернизации или догоняющего развития. Но ни одна из ее попыток осуществить догоняющую модернизацию полностью не удалась, и если в технологическом и социокультурном плане историческая ситуация порой складывалась благоприятно, то задачи политической модернизации всегда оставались камнем преткновения для реформаторов. Незавершенность реформ объясняется двумя причинами: либо их не доводили до конца, либо за ними следовали контрреформы. Достаточно широко распространена теория циклического развития России, суть которой наиболее емко выразил А. Л. Янов, писавший, что для

¹ Цит. по: Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001. № 3. С. 87.

России характерны «короткие фазы лихорадочной модернизационной активности с длинными периодами прострации»¹.

Первым опытом российской модернизации являются реформы Петра. Попытки вестернизировать страну предпринимались и ранее, однако реформы Петра были первым опытом «догоняющей модернизации». Успешные преобразования могли бы обеспечить дальнейшее органичное продвижение России по пути индустриализации, становления гражданского общества и политической демократии. Однако этого не произошло.

Последствия петровских реформ в разных сферах были далеко не одинаковы, причем некоторые изъяны этого варианта ранней модернизации воспроизводились и на более поздних этапах отечественной истории. Петр I пытался заимствовать технику и технологию в отрыве от тех социальных и экономических институтов, в рамках которых они действовали на Западе. Неудивительно, что использование зарубежных технологических образцов приводило к результатам, прямо противоположным тем, которые достигались в других странах. Например, если в Западной Европе развитие мануфактурного производства сопровождалось распадом феодальных структур, то в России насаждение мануфактур «сверху» лишь дало дополнительный импульс такому институту феодализма, как крепостное право. Некоторые нововведения были совершенно не подготовлены предшествующим развитием страны и имели искусственный характер. Так, например, когда Петр I учреждал в Санкт-Петербурге первый университет, из-за границы пришлось «выписывать» не только преподавателей, но и студентов².

Как и многие последующие реформации в России, петровская оказалась некомплексной и незавершенной. Так, не была осуществлена политическая модернизация, к проведению которой общество не было готовым. В то же время петровские реформы опосредованным образом оказали значительное влияние на политическое развитие России и модернизацию ее государственной системы в дальнейшем.

Основным методом осуществления реформ при Петре I являлось насилие, а инструментами модернизации оказались «самодержавие и крепостное право»³. Цель, которую достиг царь-реформатор, — создание

¹ Янов А. Л. Одиссея русской автократии // Перспектива. 1991. № 2. С. 78.

² Ланцов С. А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. 2001. № 3. С. 97.

³ Кагарлицкий Б. Периферийная империя: Россия и миросистема. М., 2004. С. 349.

жестко централизованного, милитаризованного государства с унифицированной системой управления, осуществляющего постоянный контроль за каждым подданным, не имеющим личных свобод, а лишь право и обязанность трудиться на общее благо.

При Петре I окончилась культурная изоляция России. Но поскольку благотворные последствия деятельности самодержца в этом направлении почувствовала лишь привилегированная часть общества, в последующие два столетия социокультурный процесс в России имел дуалистический характер. Европеизированная элита перенимала западные ценности и идеалы, а основная часть населения продолжала жить в традиционной патриархальной среде, по-прежнему отгороженная от внешнего мира глухой стеной. Поэтому, хотя в научно-техническом и социально-экономическом отношении Россия не приблизилась к Западу, но через образованный слой она оказалась европейской в духовном плане. Наконец, со времен Петра Россия стала влиятельным участником европейской политики. Эти обстоятельства обусловили специфику последующего политического развития России. Тем не менее величие империи при Петре было главной целью, а общество — лишь средством для ее осуществления.

Екатерина II свои основные усилия направила на конструирование сословного общества западноевропейского образца, что означало четкое определение правового статуса каждого сословия, предполагая при этом не только определение его обязанностей по отношению к государству, но также наделение определенными правами и привилегиями. В отличие от Петра Екатерина II осознавала, что крепостничество является тормозом социального и экономического развития, не позволяющим выстроить ее модель до логического конца. Вектор модернизации у императрицы был иной, чем у царя-реформатора. В частности, ее повеления готовились с величайшей осмотрительностью и были приспособлены к народным обычаям, что предопределяло их успех. Как считает А. Б. Каменский, Екатерина была одним из наиболее успешных реформаторов в русской истории, поскольку ей удалось осуществить свою программу ровно в той степени, в какой это было возможно в конкретных условиях того времени без социальных потрясений¹.

В начале XIX в. образованные круги России понимали необходимость проведения реформ в духе экономического либерализма и по-

литических инноваций, включая конституционное оформление народного представительства. Тем не менее эти планы не были реализованы. Их осуществлению помешали как внешние, так и внутренние факторы. Россия оказалась вовлеченной в качестве влиятельного актора в европейскую политику, что не позволило ей сосредоточиться на внутригосударственных проблемах. Внутри страны сопротивление оказывали консервативно настроенная аристократия и правительственная бюрократия, к которым добавлялась деятельность радикалов. Идеи революционного радикализма, активно проникавшие в то время на российскую почву, привели совсем не к тем результатам, на которые рассчитывали их сторонники.

Как отмечает В. В. Леонтович, Александр I вынужден был из-за революционного радикализма опираться на правые элементы. Вследствие этого ему было трудно проводить в жизнь либеральные реформы «потому, что эти круги отклоняли не только революционные тенденции, а и либеральные реформы»¹.

Взгляды Александра I постепенно эволюционировали от относительного либерализма к консерватизму, что сопровождалось сохранением наиболее важных и в то же время достаточно архаических для того времени элементов российской социокультурной традиции.

Неудачное выступление декабристов окончательно перечеркнуло программу социальной и политической модернизации России в начале XIX в. Восстание, организованное нелегальными союзами, развязало руки противникам реформ, что предопределило реакционный в политическом и социальном отношениях курс Николая I.

Как отмечает С. Ланцов, упущенные десятилетия дорого обошлись нашей стране. Именно в тот период, когда в других ведущих государствах мира развернулись процессы, характерные для раннеиндустриального типа модернизации, развитие России, и без того отстававшей от них в технологическом, экономическом, социально-культурном плане, существенно затормозилось. Усилившийся разрыв уровней экономического развития обусловил и военно-техническое отставание России, что, в свою очередь, стало причиной ее поражения в Крымской войне. Военные неудачи заставили правительство вновь поставить на повестку дня вопрос о модернизации².

¹ Леонтович В. В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 114.

² Ланцов С. А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. 2001. № 3. С. 98.

¹ Каменский А. Б. Российские реформы: уроки истории // Вопросы философии. 2006. № 6. С. 37.

При Александре II власть стремилась, сохраняя политическую стабильность, осуществлять программу социально-экономических реформ, но не под давлением «снизу», а путем целенаправленных и обдуманных действий «сверху». Народу было предоставлено столько гражданских прав и свобод, сколько он мог, в меру уровня политической зрелости, реализовать и усвоить. Впервые в истории России начался процесс освобождения общества от всепроникающего бюрократического контроля. Экономическая и социально-культурная сферы получали определенную автономию, что на практике означало реальное движение к гражданскому обществу. Этому же способствовали судебная реформа и учреждение системы местного самоуправления. Либеральные реформы Александра II представляли собой наиболее значимую в нашей истории попытку модернизации по либеральной модели, когда реформировались не только технологии, но и социальные институты.

Логически следующей акцией властей должно было бы стать решение задач политической модернизации. О том, что понимание ее необходимости у высшей административно-политической бюрократии, несмотря на ее колебания, все же было, свидетельствует проект реформ, вошедший в историю под названием «конституции Лорис—Меликова». Несмотря на несовершенство данного проекта, для страны, не имевшей демократических традиций и только что избавившейся от крепостного права, реализация такой программы могла бы оказаться действенным шагом на пути к постепенной модернизации авторитарно-бюрократической системы. В перспективе этот шаг подготовил бы почву для осуществления всего комплекса задач политической модернизации. Однако действия левых радикалов перечеркнули такую возможность.

Радикалы в России представляли своеобразный слой интеллигенции, сознание которой формировалось под влиянием западноевропейских социалистических идей. Но поскольку между этими идеями и действительностью пореформенной России существовала пропасть, перенесение их на российскую почву не могло родить ничего, кроме мифов, которыми и руководствовались теоретики и практики русского революционного движения.

Так, русская деревня оказалась совершенно невосприимчива к абстрактным политическим лозунгам, с подозрением отнеслась к социалистическим агитаторам и предлагаемым ими схемам общественного переустройства. Крестьянство в целом сохраняло лояльность по отношению к самодержавной власти и связывало с ней свои надежды на справедливое решение вопроса о земле.

Убедившись в бесперспективности революции «снизу», часть молодых радикалов обратилась к политическому террору. Убийство Александра II обусловило не только откат реформ, но и резкое усиление позиций реакционных, консервативных элементов в эпоху Александра III.

Несмотря на то что с воцарением Александра III в социально-политической сфере возобладал контрреформаторский курс, проведенные ранее преобразования способствовали бурному экономическому росту в стране. В последние десятилетия XIX в. в России развернулась первая фаза индустриальной революции. В этот период значительно увеличилась численность городского населения, шел процесс формирования массового среднего класса, других социальных групп, вызванных к жизни модернизацией. Наряду с экономическими преобразованиями происходило ограничение властной компетенции земских учреждений, рассматривались варианты передачи их полномочий бюрократическим структурам.

В начале 1900-х гг. социальные перемены стали отражаться и в политической сфере. Выросла общественная активность различных групп городского населения. Общими для них были стремление к непосредственному участию в политической жизни, выдвижение требований, направленных на институционализацию такого участия. Сначала эти требования находили место в программах первых леворадикальных партий, а затем и в деятельности более умеренных либеральных оппозиционных групп.

Однако надеждам на мирное, эволюционное продвижение по пути политической модернизации не суждено было сбыться. Николай II и его ближайшее окружение отвергали возможность ограничения самодержавной власти. События 1905–1907 гг. были типичным проявлением революционного кризиса, обусловленного резким отставанием процесса политической модернизации от сдвигов в экономике и социальной структуре.

Возникшие благодаря конституционным реформам политические институты еще не были полноценными элементами парламентской демократии. Законодательные полномочия Государственной Думы сильно ограничивались, она не обладала правом формировать правительство и лишь в минимальной степени контролировала государственный бюджет. Совершенно недемократической была избирательная система. Верховная власть изначально враждебно относилась к Думе, видя в ней временное, а главное — вредное для общественного спокойствия учреждение. Как только позволила обстановка, самодержавие стало по частям отбирать дарованные ранее права, перекроило

избирательную систему в еще более антидемократическом направлении. Следует признать, заключает С. Ланцов, что по своим социокультурным характеристикам российское общество еще не созрело тогда для полновесной парламентской демократии¹.

Россия в начале XX в. уже не могла обойтись без политической модернизации, но пока не была способна успешно ее осуществить. Нерешенность целого ряда ключевых задач экономической и социальной модернизации, незрелость гражданского общества делали проблематичным непосредственный и быстрый переход к правовому государству и эффективной демократической системе. Выбор в пользу постепенных реформ при сохранении (преимущественно за счет репрессивных мер) политической стабильности, сделанный премьер-министром П. Столыпиным, отражал крайне противоречивую российскую реальность.

Вероятно, при определенных исторических условиях избранный Столыпиным авторитарный вариант осуществления назревших социально-экономических и политических реформ имел шансы на успех. Однако политические реалии показали неспособность самодержавия добровольно пойти по пути трансформации своего режима в направлении конституционной монархии.

Если первая русская революция была проявлением кризиса модернизации, то события 1917 г. лишь отчасти имели такую основу. Формы и динамика революционного процесса этого периода обуславливались трудностями затянувшейся войны, которая дезорганизовала экономическую и политическую жизнь страны, негативно сказавшись на психологической атмосфере в обществе. Вопрос тогда стоял о выборе не между диктатурой и демократией, а между различными вариантами диктатуры. Революционный взрыв привел к столь стремительной демократизации политической системы, что, в конечном счете, она, не выдержав перегрузок, рухнула. Утвердившийся тоталитарный режим перечеркнул результаты политической модернизации страны за все предшествовавшие десятилетия.

По мнению С. Гаврова, исторические катастрофы в течение последних нескольких столетий случались в России из-за слишком долгого и упорного стремления сохранить историческую, экономическую, культурную самобытность. Российская власть и общество пытались найти рецепты ответа на стремительность социокультурной динамики в традиции, использовать отжившие механизмы, социальные институты. В результате то, что в Европе вызревало в течение столетий,

¹ Ланцов С. А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. 2001. № 3. С. 101.

в России приходилось делать быстро, в исторически ничтожный срок, в течение пяти—пятнадцати лет¹.

После относительно либерального в экономическом плане периода НЭПа, не распространявшего либеральные послабления в сферу идеологии, начался очередной этап имперской модернизации. Целью сталинской модернизации было построение мировой империи, основанной на идеологическом принципе. Особенности ее стали достижение определенного уровня бюрократизации, технологичности, взаимосвязанности личности и индустриальной экономики с использованием феодальных методов. Сталинская модернизация проводилась во многом по образцу петровской, для которой характерным был высокий уровень абсолютизма, бесправие подданных, мобилизационный принцип концентрации ресурсов на выбранных направлениях, заимствование западных технологий.

При следующих правителях — Н. Хрущеве, Л. Брежнев — модернизации не осуществлялось. Были отдельные нововведения, предпринимались попытки улучшить то, что уже существует, без кардинальных качественных изменений. Гипотетическим возможностям Ю. Андропова по осуществлению дальнейшей модернизации не суждено было осуществиться.

Запоздалая и во многом импровизированная попытка использовать либеральную модель модернизации и тем самым продлить существование советской системы была предпринята М. Горбачевым. Однако в силу как объективных, так и субъективных причин эта попытка провалилась.

19.4. Особенности современной российской политической модернизации

Исследователи рассматривают модернизацию в качестве главного вектора развития России на протяжении последних веков, включая советский и постсоветский периоды, отмечая, в свою очередь, своеобразие российской модернизации. Однако В. Ядов² и Т. Заславская³

¹ Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004. С. 107.

² Ядов В. А. Россия как трансформирующееся общество: резюме многолетней дискуссии социологов // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000. С. 383.

³ Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М., 2004. С. 91–92.

полагают, что *посткоммунистические трансформации* и модернизация — это принципиально разные процессы, для исследования которых требуются разные парадигмы. Несмотря на то что у них имеются общие составляющие, различия также существенны. Так, трансформация сопровождается первоначально не созданием, а разрушением: кризисом науки и образования, свертыванием высокотехнологичных производств, утечкой лучших умов за рубеж, ухудшением качества жизни. В этих условиях вряд ли уместно идентифицировать содержание современных трансформаций с модернизационными изменениями.

Тем не менее после достижения стабильности процессы в стране можно характеризовать в качестве модернизационных. Становление же современных политических институтов и практик осуществляется параллельно с трансформационными изменениями, что свидетельствует об одновременном развитии данных процессов.

По мнению ряда исследователей (М. Ильина, Е. Мелешкиной, В. Пангина), процесс политической модернизации в России можно в целом отнести к эндогенно-экзогенному типу. Характерной особенностью этого типа модернизации является сочетание различных собственных и заимствованных институтов и традиций. Из-за слабости гражданского общества и исключительной роли, которую играет государство в России, модернизация общества постоянно подменяется модернизацией государства — его военно-индустриальной мощи, бюрократического аппарата, репрессивных органов, государственного сектора экономики и т. п. В итоге задачи форсированной военно-индустриальной модернизации государства, усиления его как мировой державы часто решались за счет антимодернизации, частичной архаизации и деградации общества.

Реформаторы, как правило, не могут рассчитывать на всенародную поддержку, так как население всегда в массе своей консервативно и относится к любой перемене с опаской, потому что меняется привычный уклад жизни. Опорой реформаторов может стать лишь наиболее активная в социальном отношении часть общества, разделяющая его цели. Поэтому реформирование постсоветской России в начале 1990-х гг. осуществлялось в условиях кризиса. Реформаторы «первой волны» не смогли создать прочную социальную опору реформ, наладить контакт с обществом. Имела место и переоценка действительности самих реформ, их способности изменить жизнь к лучшему. В результате были дискредитированы само понятие реформы и тех ценностей, на которых ее пытались основывать.

Российская власть, резко ограничив государственное вмешательство в различных сферах жизни общества, ожидала резкого повышения активности граждан. Однако уравнительная, склонная к патернализму ментальность российского общества не способствовала появлению большого количества энергичных, инициативных людей, способных организовать свою жизнь на новых началах. Экономическая и политическая активность людей оказалась недостаточной для приведения российской жизни в соответствие с европейскими стандартами.

Политическая модернизация в начале 2000-х гг. осуществляется в условиях более благоприятных: устойчивый экономический рост, политическая стабильность, постепенное повышение уровня жизни. Однако для дальнейшего продвижения вперед по пути политической модернизации необходимо не только осознание необходимости реформ, политическая воля реформатора, но и глубинная трансформация ментальности российского общества, связанная с усвоением опыта европейской цивилизации.

Одна из трудностей анализа современной российской политической реальности заключается в том, что на жизненную активность гражданского общества влияют противоречия, возникающие в процессе государственного управления в условиях затяжного структурного кризиса. Кризисное развитие России в 1990-х гг. обозначило следующие основные проблемы, отсутствие прогресса в решении которых способно и в дальнейшем усиливать напряжение в обществе и политической системе:

- ◆ разработка средне- и долгосрочной стратегии развития общества, целью которой станет устойчивое преобразование существующей социально-экономической структуры и создание предпосылок для органической интеграции России в мировое хозяйство;
- ◆ установление отвечающего условиям современного российского общества равновесия между принципами частной инициативы и государственного вмешательства в экономику при определении и реализации социально-экономического курса;
- ◆ приведение профессионально-интеллектуального уровня правящих групп в соответствие требованиям управления обществом в условиях его перехода на более высокую ступень социально-экономического развития, к политической системе с более сложной организацией;
- ◆ качественное обновление основных политических институтов и содержания их деятельности, а также выработка свода принципов и норм государственного управления.

Особенностью отечественного цивилизационного развития является тот факт, что российское общество не испытало таких фундаментальных духовно-интеллектуальных переворотов, какими на Западе были Ренессанс, Реформация, движение за права человека, заложившие основы рационалистических форм хозяйственной деятельности и современной системы политического представительства. Кроме этого, некоторые сегменты социальной структуры постсоветской России обладают специфическими чертами, возникшими в результате сложнейшего взаимодействия историко-психологических, этнических, демографических и культурно-религиозных факторов.

А. Ахиезер считает российское общество обществом промежуточной цивилизации, которое «вышло за рамки традиционности, но так пока и не смогло перешагнуть границы либеральной цивилизации»¹. В российском обществе и сейчас современные черты сочетаются с традиционными, причем, по мнению Т. Заславской, «трудно сказать, какие из них доминируют»².

С точки зрения В. Ачкасова, главным способом проведения российской догоняющей модернизации является грандиозная «имитация». Создается лишь видимость полной вовлеченности социума в процессы реформ, всегда инициируемых сверху, в то время как общество в целом ни по своей структуре, ни по доминирующим настроениям не готово к навязываемым радикальным переменам. В итоге резкий символический разрыв с прошлым в России зачастую оборачивается тем, что символика и форма подменяют реальное изменение содержания и тогда старая сущность незаметно возвращается³.

Российское общество соответствующим образом реагирует на модернизационные импульсы, идущие сверху. Среди характерных черт можно выделить неприятие, пассивное сопротивление новациям, медленное накопление противоречий и потенциала недовольства, кризис самоидентификации, народный протест, обращенный в прошлое.

Сегодняшняя Россия является *разрушающимся традиционным обществом*, но ни у кого нет уверенности в том, что предлагаемые политической элитой цели, идентичности и стандарты поведения соответствуют требованиям современности. Мы имеем сегодня новые, демократи-

¹ Ахиезер А. Российский либерализм перед лицом кризиса // Общественные науки и современность. 1993. № 1. С. 12.

² Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М., 2004. С. 88.

³ Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001. № 3. С. 84.

ческие по форме, но слабые и пока не утвердившиеся окончательно политические и экономические институты. В. Лапкин и В. Пантин считают, что политическую модернизацию в России будут в значительной степени определять выборы 2007–2008 гг. и 2011–2012 гг., которые подвергнут российскую политическую систему серьезной проверке на прочность¹.

Складывающаяся в России институциональная система не гарантирует создание стабильно действующих демократических политических институтов, так как без массовой поддержки они не только не демократичны, но и не жизнеспособны. Поэтому выстраиваемая «властная вертикаль» должна дополняться «общественной горизонталью» — взаимодействием общественных и политических организаций, представляющих интересы различных слоев и групп. Такое сочетание вертикальных и горизонтальных связей, сопровождаемое социальной ответственностью чиновников и представителей бизнеса, которые, по выражению В. Путина, «обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ»², может стать основой для успешного развития политической модернизации.

Основные понятия

Имперская модернизация, консервативная модернизация, концепция «нового русского феодализма», либеральная модернизация, неорганическая модернизация, органическая модернизация, политическая модернизация, посткоммунистические трансформации, разрушающееся традиционное общество, современные политические институты, экзогенная модернизация, эндогенная модернизация, эндогенно-экзогенная модернизация.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие факторы способствуют и какие препятствуют политической модернизации?
2. Как выглядит социальный механизм и динамика политической модернизации в соответствии с концепцией С. Хантингтона?
3. Что понимается под современными политическими институтами?
4. Дайте определение органической и неорганической модернизации.

¹ Лапкин В. В., Пантин В. И. Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // Полис. 2005. № 3. С. 57.

² Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>.

5. В чем заключается сущность эндогенно-экзогенной модернизации?
6. Во имя каких целей осуществляется имперская модернизация?
7. Какая составляющая является, с точки зрения С. Гаврова, доминантой в модернизационном процессе в России?
8. Каковы основные характеристики концепции «нового русского феодализма»?
9. В чем заключается особенность модернизационных реформ Петра I?
10. Какие модернизационные процессы проходили в России в XIX в.?
11. По каким причинам не была завершена политическая модернизация в начале XX в.?
12. Какие модернизационные процессы происходили в советское время?
13. В чем заключается разница между посткоммунистическими трансформациями и модернизацией?
14. Какие основные проблемы препятствуют проведению политической модернизации в современной России?
15. Объясните, что такое разрушающееся традиционное общество.

Литература

Ахиезер А. Российский либерализм перед лицом кризиса // *Общественные науки и современность.* 1993. № 1.

Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // *Полис.* 2001. № 3.

Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004.

Ильин М. В. Идеальная модель политической модернизации и пределы ее применимости. М., 2000.

Каменский А. Б. Российские реформы: уроки истории // *Вопросы философии.* 2006. № 6.

Ланцов С. А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // *Полис.* 2001. № 3.

Латкин В. В., Пантин В. И. Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // *Полис.* 2005. № 3.

Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская система и реформы // *Pro et Contra.* 1999. № 4.

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

Глава 20

Этнополитические процессы в Российской Федерации

20.1. Национальный вопрос и государственно-политические реалии в царской России

Россия обрела свои естественные границы к концу XIX в., что признавалось международным сообществом и отражалось в международных договорах. К этому времени Российская империя охватывала одну шестую часть суши.

Необходимо учитывать, что Россия складывалась в многонациональную державу под давлением специфических геополитических обстоятельств, определяющим стержнем которых выступало долговременное совпадение в тот или иной период интересов народов на обширных просторах значительной части Европы и Азии, что и способствовало их преимущественно добровольному единению. Зачастую именно так осознавалась необходимость объединения с Россией многими народами, принимавшими на том или ином этапе решение в целях самосохранения воспользоваться ее государственным покровительством.

В тех же случаях, когда присоединение достигалось посредством принуждения, оно чаще всего диктовалось настоятельными потребностями обеспечения безопасности этих рубежей на представлявших постоянную угрозу направлениях. Наиболее беспокойным на протяжении нескольких столетий оставалось южное. Внезапные набеги на Россию восточных инородцев (крымских татар, ногайцев, горцев и т. д.) совершались каждый год и были, по сути, обычным явлением. После этих набегов подвергшиеся им области длительное время оставались в запустении. Невольников продавали в Турцию и другие страны Востока.

Предпринимавшиеся военные акции не приводили к установлению дискриминационных норм в отношении таких народов, а их главное предназначение сводилось к стабилизирующим ситуацию внешним российским государственным ограничениям, с сохранением статуса

местного регионального самоуправления и возможностей для дальнейшего развития этнонациональной самобытности. Такого рода ограничения были ничем иным, как долговременным политическим компромиссом, конечной целью которого являлось постепенное гражданское приобщение к России. Поскольку элементы добровольности и силового принуждения закономерны для становления любого государства, можно сделать вывод, что проводившиеся Россией завоевания тоже были одной из составных частей общего геополитического стабилизационного процесса, происходившего на протяжении многих веков в пределах Евразии.

Однако в нем были и нетипичные проявления. К ним следует отнести, прежде всего, включение в состав России части Польши и Финляндии. Польша отошла к Российской империи после третьего раздела Речи Посполитой между союзниками (Австро-Венгрией и Пруссией) в 1795 г. Финляндия же входила в состав Швеции, не имея никакой самостоятельности, которую она вновь обрела, оказавшись в российских пределах после русско-шведской войны в 1809 г.

Присоединенные к России народы, в отличие от практики других стран Запада и Востока, не подвергались шовинистической унижительной дискриминации в системе управления. Для них она чаще всего имела не прямое, а косвенное предназначение, без посягательства на основные нормы этнического общественного быта, при соблюдении уважительного отношения к их обычаям и религиозным приверженностям. В сфере гражданских прав русская власть избегала резкой ломки, считаясь с правовыми навыками населения, и оставляла в действии на управляемой территории те правовые нормы и правила, которые сложились исторически: конституцию с сеймом в Великом княжестве Финляндском; кодекс Наполеона в царстве Польском; литовский статут в Полтавской и Черниговской губерниях; магдебургское право в Прибалтийском крае; местные законы на Кавказе, в Сибири, в Туркестанском крае.

Внутренняя самостоятельность инонациональных сообществ и внешние российские административные ограничения указывают на то, что в государственную систему России было заложено не подавление, а именно политический компромисс. Попытки выйти за его рамки и «создать однородную империю»¹ по типу западных, в наибольшей

¹ Матвеев В. В. Национальный вопрос и государственно-политические реальности России // Российская историческая политология: Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998. С. 551.

степени проявившиеся при последнем российском монархе Николае II в конце XIX в., вступали в противоречие со сложившейся практикой управления и вызвали этнополитическую напряженность на ряде окраин, а в некоторых случаях породили сепаратизм, ранее у тех же народов не наблюдавшийся.

Таким образом, для России были характерны как *центростремительная*, так и *центробежная тенденции*. С одной стороны, в России разные национальности были связаны общими интересами, сложившимися веками и вытекавшими из географического единства территорий, их взаимной экономической зависимости, что порождало центростремительную тенденцию. С другой стороны, в конце XIX — начале XX вв. стала проводиться политика насильственной русификации инородцев, ставшая ответом царского правительства на польское восстание 1863–1864 гг. и охватившая в основном западные территории империи. Уже к концу XIX в. стало очевидным, что при первом же потрясении, которое переживет государство, национальная элита, пробудившаяся к национальному самосознанию, начнет бороться против бюрократической централизации и русского национализма.

Отличие от других универсалистских образований мира состояло также в том, что инонациональная российская периферия из-за своего сопредельного расположения и, что самое важное, равноправного статуса утрачивала постепенно признаки обособления и инородности, интегрируясь по мере формирования общегражданских связей в единое государственное пространство. Вместе с тем происходило геополитическое, цивилизационное и социально-экономическое сращивание ее естественным путем с центральными собственно русскими областями. В меньшей степени таким процессом были охвачены те земли, которые прежде долгое время находились вне российской зависимости: Польша, Финляндия, Прибалтика, Западная Украина.

Другая направленность так и не преодоленного тяготения к Востоку прослеживается на южной периферии, включенной в состав российского государства в разные периоды XVIII–XIX вв. Среди этих регионов особо выделяются территории расселения казахов, народов бывшего Туркестанского края и восточной оконечности Кавказа. Своеобразие этой разновидности тяготения заключается в том, что значительную роль в нем играет фактор единства веры, мусульманской религии и только потом этнокультурная близость. Тот же фактор веры предопределял в этой зоне острых межконфессиональных противоречий и не менее устойчивую прорусскую ориентацию христианских народов (армян, грузин, осетин и т. д.). Сближение этих регионов

с Россией во всех отношениях было намного глубже, так как для них она в свое время предоставила более сильную социально-экономическую и государственно-политическую перспективу развития, чем могли бы это сделать сопредельные государства.

В отличие от других имперских объединений Запада и Востока, где также отчасти существовала интегрированность, только в России она была государственно-политической, с обеспечением для инонациональных сообществ таких же охранительных функций, как и для русских, и сопровождалась признанием многими из них российского государства своим отечеством. О существовании в ее имперских границах полиэтнопационального общегражданского сообщества свидетельствует наличие у большинства народов России двойного самосознания: этнопационального и общероссийского.

Насильственные же связи, присущие всем без исключения универсалистским образованиям, в системе российских государственных отношений вовсе не преобладали, а там, где они все-таки устанавливались на начальных стадиях контакта, со временем заменялись, как правило, общегражданскими. Формирование их происходило уже при попадании тех или иных инонациональных сообществ в сферу действия государственного поля России и продолжалось на последующих этапах. На рубеже XX в. этот процесс обретал все больший размах, но завершения так и не получил.

В России *государственно-политическая консолидация* значительно опережала *этнонациональную* не только у русских, но и у всех остальных этнопациональных сообществ. Это происходило потому, что в Российской империи сложились исторически иные государственно-политические реалии, при которых самобытность различных частей насильственной унификации не подвергалась.

20.2. Этнополитический процесс в советское время

Определяющим фактором *этнополитического процесса* в России является федеративное устройство страны, которое сформировалось в советское время.

Россия, формально провозглашенная *федерацией* в 1918 г., прошла сложный и противоречивый путь развития. Как известно, большинство федераций в мире создавалось путем объединения народов или территорий в единое сложносоставное государство. Образование таких государств шло в направлении снизу вверх, путем передачи региональными органами власти части принадлежащих им прав федеральным

органам государственной власти на основе разграничения полномочий между ними. В связи с этим в подавляющем большинстве даже многонациональных федеративных государств, не говоря уже о мононациональных, в основу был положен территориальный принцип управления, имеющий целью приближение органа власти к населению и управляемой территории.

Российская Федерация формировалась иначе. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин. Уже к концу первой мировой войны царизм начал утрачивать контроль над частью окраинных территорий, которые ранее в условиях авторитарного политического режима жестко управлялись из центра. Смена формы правления (переход от монархии к буржуазной республике) еще более ослабила единство и территориальную целостность страны. В наследство большевикам досталась территориально раздробленная страна с разваленным механизмом государственной власти. Выход, найденный большевистским руководством, заключался в провозглашении федерации национального типа, в основе создания которой был использован принцип автономизации. То есть федерация создавалась не по традиционному типу объединения нескольких частей в одно целое, а, наоборот, путем передачи центральной властью части полномочий на места. Естественно, что центральная власть стремилась либо превратить эту процедуру в формальный акт, либо сохранить возможность контролировать осуществление власти органами субъектов федерации.

Изначально федерация в России была сложной по своему составу и сочетала унитарно-административный принцип объединения административных единиц с автономным принципом объединения национальных субъектов, который, в свою очередь, реализовался в виде различных по правовому статусу образований. Вплоть до подписания Федеративного договора и принятия новой Конституции Российская Федерация строилась по *национально-территориальному принципу*, в соответствии с которым ее субъектами считались только автономные республики. Что касается краев и областей, то отношения с ними, как административно-территориальными единицами, федеральное правительство строило на унитарных началах. С данной точки зрения Российскую Федерацию нельзя было назвать федеративным государством в точном смысле слова, поскольку в нем органически сочетались федеративные и унитарные принципы. Более того, если в теории РСФСР и считалась федерацией, то на самом деле единая система государственно-административного управления сверху донизу, от

Москвы до сельского районного центра, характеризовалась жесткой унификацией и централизацией. Такую форму национально-территориального устройства можно назвать *унитарной федерацией*. О формальном характере федерации свидетельствует тот факт, что в ней изначально отсутствовало разграничение вопросов компетенции между федеральными органами власти и ее субъектами: Советы образовывали единую систему государственной власти, вышестоящий Совет обладал правом отмены актов нижестоящих.

Россия в советское время представляла собой сложное полиэтничное образование, объединяющее народы различных языковых групп, культур и конфессий. Этническим ядром страны являлись русские, составляющие более 80 % ее народонаселения. Однако это не позволяет отнести страну к типу моноэтнических государств по некоторым причинам: во-первых, территория России является исторической родиной многих народов, сохранивших свою культурную самобытность и не ассимилировавшихся с русским большинством; во-вторых, за советский период истории России многие ее народы сформировали основы своей государственности, которая осознается в настоящее время как величайшая ценность и историческое достижение; в-третьих, вследствие противоречивости национальной политики советского периода (направленной одновременно и на унификацию народов, и на организацию их государственности) повсеместно в СССР, и в России в том числе, сложилась этническая стратификация, в основе которой лежат различия в экономическом, демографическом и политическом статусах народов.

Процесс преобразования России в полноценную федерацию закономерно совпал с началом изменения политического режима в стране, вызванного перестройкой. Как и в 1917 г., ослабление авторитарного режима привело к угрозе разрушения территориальной целостности и единства Российской Федерации и потребовало реформы федеративных отношений в направлении расширения полномочий субъектов федерации.

20.3. Этнополитическая ситуация в современной России

В западных демократиях политико-территориальное деление не «привязывается» к национально-территориальному делению, а определение национальности определяется гражданством страны. Постепенно оправдываются прогнозы тех западных исследователей, которые

пришли к выводу, что понятие «государство-нация» уступает место понятию «государство-сообщество».

Таким государством-сообществом народов и является Российская Федерация. По данным переписи населения 2002 г. в ее состав входят представители 160 этносов, наиболее многочисленным из них является русский этнос, к которому относятся 79,8 % жителей страны¹. В России, по сути, представлен весь спектр известных к настоящему времени уровней и типов экономического развития — от сугубо аграрного до близкого к постиндустриальному. Основная часть регионов и территорий располагается между этими двумя полюсами, обнаруживая крайнее разнообразие климатических, ресурсных, человеческих и иных факторов. Естественно, что интенсивность экономической, социальной и политической модернизации не могут быть одинаковы на всем российском пространстве. Вот почему современная демократия, особенно в условиях России, невозможна без обеспечения разным этносам доступа к центрам власти и учета многообразия культур, без обеспечения равенства способов жизнедеятельности всех народов.

В статье «Россия на рубеже тысячелетий» В. Путин подчеркнул, что плодотворная и созидательная работа, в которой так нуждается наша страна, невозможна в раздробленном и дезинтегрированном обществе — обществе, где основные социальные проблемы и политические силы существуют отдельно от базисных ценностей и фундаментальной идеологической ориентации².

Этнополитический процесс в стране протекает по-разному в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны. Можно выделить четыре региона активного проявления этнополитического процесса: российский Север (территория расселения финно-угорских народов), южно-сибирский район (зона политической активности якутов, тувинцев, бурят), татаро-башкирский район, северокавказский.

Этнополитический процесс в России прошел несколько этапов.

Первый этап (конец 1980-х–1991 гг.) характеризуется повсеместным созданием национально-культурных обществ, декларирующих задачу возрождения этнокультурной самобытности, позднее — повышения статуса языков титульных народов. В этот период происходит

¹ Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» 12 февраля 2004 г. // URL: http://www.gks.ru/PEREPIS/osn_itog.htm.

² Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетий // URL: <http://www.panorama.ru/works/putin/programm.html>.

суверенизация автономий России — они обретают статус самостоятельных республик в составе Российской Федерации, законодательно оформляется государственный статус языков титульных народов. Этнокультурные общества формируются в качестве общественно-политических движений, съездов народов, которые активно обсуждают проблемы становления этнократической формы государственности в республиках.

Ведущей тенденцией второго этапа (1991–1994 гг.) является борьба внутри республик между официальной властью и национально-политическими движениями по поводу государственного устройства республик и их политического статуса. Не менее острой является и политическая борьба руководства республик и федерального центра по поводу перераспределения властных полномочий. Особой остроты первая тенденция достигает в Северо-Кавказском регионе, где противостояние завершается свержением официальной власти Чечено-Ингушской Республики, развязыванием вооруженного этнотерриториального конфликта между осетинами и ингушами, массовым вытеснением русского населения и конституированием двух новых республик — Чеченской Республики и Республики Ингушетия. Вторая тенденция максимальной остроты достигла во взаимоотношении республиканской власти Татарстана и федерального центра. Она завершается подписанием двустороннего Договора между Татарстаном и федеральным центром о разграничении полномочий и предметов ведения, который открыл дорогу подписанию двусторонних договоров между субъектами федерации и федеральным центром.

Важными вехами этого этапа, повлиявшими на урегулирование этнополитических проблем, явились подписание Федеративного договора (31.03.1992) и утверждение Конституции Российской Федерации (12.12.1993).

Третий этап начался в 1995 г. Для этого периода характерна тенденция урегулирования межэтнических противоречий на внутриреспубликанском уровне, переход к фазе укрепления республиканской государственности, потеря инициативы национально-политическими движениями и партиями, разработка стратегии национальной политики и оптимизации пути федерализации страны. Наиболее активная часть национальных лидеров включилась в состав общероссийской бизнес-элиты или в систему органов управления разного уровня. Лидеры российских республик к этому времени стали рассматривать национальные движения в качестве главной опасности для их пребывания во власти. Правящая элита в республиках предпочла союз

с федеральной властью, а последняя сумела использовать договорный процесс для стабилизации политической ситуации в стране.

На четвертом этапе (2000-е гг.) появились новые тенденции в этнополитическом процессе. Приведены в соответствие с федеральным законодательством правовые акты субъектов федерации. Расторгаются двусторонние договоры между субъектами и федеральным центром, как сыгравшие свою роль и исчерпавшие себя на новом этапе развития государственности. Проявляется тенденция к укрупнению субъектов Российской Федерации. В 2003 и 2005 гг. избраны высшие органы государственной власти Чеченской Республики, что привело к стабилизации этнополитического процесса на Северном Кавказе.

Характерная для этого этапа *концепция национального строительства*, предложенная В. Путиным, основывается, как отмечает известный английский политолог Ричард Саква, изучающий демократические процессы в современной России, на четырех ключевых пунктах. Во главе угла стоит патриотизм, не имеющий ничего общего с национализмом и, напротив, проповедующий гордость за разнообразие российской культуры, исторических традиций и менталитета, за то место, которое Россия занимает в мире. Далее следует государственничество, которое обеспечивает порядок, интегрированность страны и защиту ее интересов за рубежом. Третье положение данной концепции заключается в прагматическом патриотизме, который должен быть надэтническим, поэтому должен преследоваться регионализм, стремление к обособленности. Таким образом, конституционное пространство должно стать единым для всего государства, а местные этнократические элиты влиться в более широкое политическое сообщество на равных правах. В-четвертых, новое национальное государство должно быть социально ориентированным¹.

Можно констатировать, что непосредственная угроза распада России миновала. Однако по-прежнему остается целый комплекс пока не урегулированных проблем межэтнических отношений, основными из которых являются социально-экономическая и политическая разнотатусность народов. Межэтнический конфликт, разгоревшийся в сентябре 2006 г. в карельском городе Кондопоге, свидетельствует о нестабильности национального единства России. Все более очевидной становится проблема необходимости формирования *общегражданского национального самосознания* населения страны, которое должно приобрести доминирующий характер по отношению к локальным

¹ Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005. С. 310–311.

этнокультурным различиям. От решения этой проблемы в не меньшей степени зависит стабилизация этнополитической обстановки, чем от достижения успехов в экономике.

20.4. Русский национализм в политической жизни современной России

Национализм существует в различных культурных и политических формах. Национализм культурного толка несет в себе идею обновления нации как своего рода цивилизации с ее специфическими качествами, как уникального, исторически детерминированного и органического целого. Со своей стороны, национализм политического толка видит в нации замкнутое политическое сообщество и потому на первый план выдвигает идеи суверенитета и самоопределения.

В самом общем виде *национализм* — это политическое движение, направляемое определенной доктриной на выражение и защиту интересов национальной общности в отношениях с государственной властью¹.

Национализм — это система идейно-ценностных ориентаций, признающих приоритет национальной идеи в политической жизни общества. Национальная идея, как историческое предназначение нации, способна консолидировать общество, невзирая на имеющиеся в нем социальные и политические различия. Как пишут В. Ильин, А. Панарин, А. Рябов, «национально-государственная идеология... формирует из массы народ, из человека — личность, из индивида — гражданина, ...предопределяет жизнеспособность и жизнестойкость нации, ее адаптивный потенциал, возможности выживания...»².

Согласно исследованиям ВЦИОМ 19 % (а в крупных городах — 25 %) российских граждан считают, что в 2006 г. межнациональные отношения в стране ухудшились³. В российском обществе сохраняется достаточно радикальная группа, состоящая из националистически настроенных граждан, которая полагает, что «Россия должна быть государством исключительно русских людей». Такую точку зрения разделяет 15,7 % российских граждан. Еще 27,1 % придерживаются более

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М., 2001. С. 175.

² Россия: Опыт национально-государственной идеологии / В. В. Ильин, А. С. Панарин, А. В. Рябов; под ред. В. В. Ильина. М., 1994. С. 5.

³ Пресс-выпуск № 529. 11.09.2006 г. // URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/3189.html>.

мягкой позиции, отдавая приоритет правам русских по сравнению с представителями иных национальностей¹.

Русский национализм в генетико-культурном плане исходит из «духовной миссии» России по отношению к остальному миру. В нем отразились устремление преобразовать общество в соответствии с традиционными ценностями. Русский национализм мистифицирует политические институты образца «вечного устройства», что приводит к проблемам в совместимости соборности и государственности в политической программе. Если западный национализм не отрицает демократических ценностей, то русскому национализму демократия чужда по духу.

Антидемократизм русского национализма обусловлен господством в нем авторитарной традиции. В политических манифестах националистов присутствует лозунг «великой и неделимой России», который подразумевает сильную и ответственную государственность (державность), независимую (от внешних влияний) национальную экономику и защиту духовных ценностей нации.

Следует различать «классическую» и «постклассическую» модели русского национализма. Для первой свойственна жесткая зависимость политической практики от идеологических ценностей и иерархичность в постановке и реализации идеологических целей. К разновидностям классической модели в России можно отнести этнический, патриархальный и державный национализм.

Этнический национализм основывается на идее «кровного» родства и «врожденности» национальной идеи (РНЕ, национал-республиканцы). Его сторонники, несмотря на малочисленность, стремятся к созданию военизированных дружин, выступают с экстремистских позиций под лозунгом «Россия для русского народа».

Патриархальный национализм, уподобляющий нацию «большой семье», ссылается на общинные традиции русской деревни. Его идеалом является допетровская Россия. Представители этого течения ведут в основном просветительскую деятельность с целью национального воспитания. В политической практике они примыкали к НПСР (Народно-патриотическому союзу России), играя роль «независимых интеллектуалов» (В. Распутин, В. Белов, И. Шафаревич). Особую позицию занимает писатель и общественный деятель А. Солженицын, который, в целом разделяя патриархальные ценности, противится любым политическим коалициям с наследниками коммунизма.

¹ Бызов Л. Консервативная волна в России // URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/3298.html>.

Державный национализм (РНС, часть КПРФ, «Державный союз»). Идейным центром выступает общественно-политическое движение «Духовное наследие» (А. Подберезкин) и газета «духовной оппозиции» «Завтра» (А. Проханов). У этого национализма достаточно массовая социальная база, весьма мощный пропагандистский аппарат (десятки региональных и местных изданий). Его сторонники проповедуют идею державы как безальтернативный тип российской государственности, основанной на мощном военном потенциале, жесткой вертикальной структуре государственной власти и приоритете управляемой государством экономики. Используется лозунг «соборности», приверженности русского народа православным традициям, социальной справедливости и «духу суверенности нации».

Постклассический национализм в России интересен тем, что его идейно-ценностные компоненты более прагматичны. Действуя по принципу политической целесообразности, он способен к компромиссу. Политически влиятельными в этой разновидности национализма являются национал-популизм и прагматический национализм. Возглавляемая В. Жириновским ЛДПР успешно сочетает классическую политическую риторику (идея «единой неделимой России») с национализмом, ориентированным на потребительские настроения российского общества. *Национал-популизм*, являясь рационализацией националистических чувств, опирается на люмпенизированные слои российского электората (лозунг ЛДПР на выборах в Государственную думу в 2003 г. — «Мы за бедных, мы за русских»).

В отличие от эмоционально-манипулятивного характера национал-популизма, в *прагматическом национализме* (Ю. Лужков, Ю. Скоков) просматривается тенденция к открытому диалогу с представителями иных идейно-политических течений. При этом национальные ценности используются им для достижения желаемых политических результатов. Для прагматического национализма более характерна постидеологическая ситуация, когда снимаются границы явного идеологического противостояния и происходит взаимопроникновение идеологических ценностей, и под различными идеологическими целями скрывается однотипность политических интересов.

Подавляющее большинство россиян не реагируют агрессивно на представителей иных культур и нормально с ними взаимодействуют. Конфликты и трения в российских регионах чаще всего возникают тогда, когда приезжие начинают навязывать коренному населению свои представления о жизни. Практический опыт показал, что национализм не просто исходит из признания наличия нации и ее особых

интересов, но в известной степени и претендует на превосходство национально ориентированных потребностей над всеми иными чаяниями и замыслами людей. Высокая оценка национальных приоритетов, как правило, всегда сопрягается с идеями независимости, что, в свою очередь, практически постоянно вызывает к жизни требования получения определенной части государственного суверенитета и его политико-административного закрепления.

Объективно национальные движения направлены на использование политических механизмов как внутри государства, так и на международной арене для повышения уровня общности граждан одной национальности (или всего населения той или иной страны в целом) и защиты их интересов. Национализм выходит на политическую арену тогда, когда властные отношения требуют большей культурной и социальной сплоченности общества или отдельных слоев его населения.

В ряде случаев национализм используется как политическое прикрытие для получения власти совершенно иными социальными силами. Такая инструментальная форма национализма чаще всего становится орудием проникновения на политический рынок тех сил, которые не заинтересованы в публичной огласке и предъявлении общественному мнению своих подлинных целей.

В целом русский национализм раздроблен идейно и организационно. Постоянное соперничество различных националистических группировок не способствует расширению идеологического влияния национализма: сторонники национализма в российском электорате, как правило, не связывают свой политический выбор с политическими партиями, строго структурированными по идеологическому принципу.

Идеологическая ситуация в современной России способствует маргинализации старых форм национализма, эволюционируя к широким идейно-политическим альянсам (коммунисты-державники, национал-либералы, национал-демократы). В силу исторического наследия и внутрисистемной раздробленности национализм приобретает характер «перманентной духовной оппозиции», сосредоточившись на критике «внутренних» и «внешних» врагов нации.

20.5. Межэтнические конфликты и пути их разрешения

Разрушение сложившейся политической системы в СССР происходило параллельно с возникновением и развитием этнополитической напряженности и конфликтности. В России этот процесс имел

определенную специфику, которая определяется историческим и этнокультурным своеобразием ее регионов.

Причинами этнонациональных конфликтов могут быть социологические, связанные с анализом этнических характеристик основных социальных групп общества или этнической стратификацией — неравномерным распределением национальных групп по различным ярусам общественной иерархии и соответственно неравными возможностями доступа к благам и социальным ресурсам, и политологические, основанные на трактовке роли элит в мобилизации этнических чувств, в обострении межэтнической напряженности и эскалации ее до уровня открытого конфликта. Именно вопрос о власти, о стремлении местных элит к ее обладанию, о связях власти с материальным вознаграждением в форме обеспечения доступа к ресурсам и привилегиям, возможность молниеносных карьер, удовлетворения личных амбиций является ключевым для понимания причин роста этнического национализма и межэтнических конфликтов.

Углубление экономической разрухи, нарастание социальной напряженности, политическая борьба, крушение прежних идеологических ориентиров и появление суррогатов, коррумпированность старых и новых бюрократических структур, паралич власти в центре и на местах, то есть разрушение старого и отсутствие нового — вот общие черты конфликтов на этнической почве.

Современная российская политическая практика, связанная с межнациональными конфликтами, показывает, что динамика межнациональных конфликтов тесно связана с нерешенностью проблем трудоустройства, отсутствием уверенности в завтрашнем дне. Значительная часть граждан склоняется к мнению о том, среди причин, способствующих развитию межнациональных противоречий, — коррумпированность власти, особенно правоохранительных структур, неуважительное отношение со стороны иммигрантов к русским традициям, выражающееся в вызывающем поведении, связях с криминалом, а также в бездействии центральных и региональных властей, неспособных придать иммиграции более цивилизованные формы. **«Ключ к межнациональному миру и сотрудничеству находится у лидеров самих национальных общин, которым необходимо обеспечить умеренность и толерантность своих диаспор», — считает гендиректор ВЦИОМ Валерий Федоров¹.**

¹ Федоров В. Свой среди чужих // URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/3299.html>.

Деструктивность межэтнических конфликтов очевидна: подрывается хрупкая стабильность посттоталитарных обществ, растрачиваются силы и ресурсы, необходимые для экономических преобразований, расширенно воспроизводятся антидемократические тенденции в общественной жизни.

Как показывает история, межнациональные коллизии во многих полиэтнических странах по своим масштабам, продолжительности и интенсивности значительно превосходили классовые и иные типы социальных конфликтов. Национальные трения существовали и будут существовать до тех пор, пока сохраняются национальные различия. Многонациональное общество изначально менее стабильно, чем этнически однородное общество, и суть национального вопроса сводится к тому, какая из двух противоположных тенденций — центробежная или центростремительная — возьмет верх и окажется доминирующей. Находящиеся в одном ряду события 2006 г. — погромы парижских пригородов арабскими иммигрантами, столкновения между австралийцами и ливанцами на пляжах крупнейших городов Австралии, бойня в бельгийской дискотеке, которую устроили выходцы из Чечни, столкновения в Кондопоге, свидетельствуют об актуальности межэтнических противоречий в начале XXI в.

Американский специалист по правам человека Э. Клайн убежден в том, что права меньшинств, включая этническое групповое право на сохранение национальной культуры, являются фактором обуздания власти национальных государств. Признание прав меньшинств не должно служить для государств, этнических групп и иных образований предлогом для нарушения или принижения индивидуальных гражданских прав, предусмотренных Пактом о гражданских и политических правах. Если самоопределение народа приводит к ситуации, представляющей очевидную опасность для жизненных интересов других народов, оно может быть отложено или его условия могут быть модифицированы, а в экстремальных случаях решение о нем может быть отменено; отделение не должно быть первым рассматриваемым вариантом при разрешении проблем этнического плюрализма, поскольку оно часто приводит к насилию и к болезненным нарушениям в экономической и социальной сферах¹.

Если государство демократическое, то возникающие в нем конфликты сопровождаются структурными изменениями самой политической

¹ Клайн Э. Самоопределение наций: созидание или опасная забава? // Общественные науки и современность. 1993. № 2. С. 162–164.

системы, а если авторитарное — усилением репрессий, что приводит к новым узлам напряженности.

Особенно трудноразрешимой проблемой для новых режимов является та, которая предусматривает политические права этнических групп. Профессор социологии Гумбольдтского университета К. Оффе предложил следующие: метод убеждения общественности, торга при закрытых дверях, использования президентских прерогатив, вмешательства наднациональных акторов¹.

Урегулирование этнополитических проблем возможно эволюционными методами. Ужасы этнического конфликта и гражданской войны или страх перед возможностью такого поворота событий могут быть столь велики, что полностью подорвут доверие к националистическим элитам со стороны их избирателей. Массовое сопротивление разорению страны и страданиям способны породить общее осознание того, что нынешний конфликт, война и репрессии создадут историческое оправдание для эскалации конфликта и превращения его в перманентный.

Другой эволюционный путь может заключаться в успешном проведении экономических реформ. Выгоды, которые получают в результате проведения экономических реформ немногие, и относительные потери и утрата уверенности в завтрашнем дне, которые падают на долю большинства, могут способствовать изменению структуры конфликта, поскольку при таком повороте событий объединение, строящееся по профессиональным и классовым признакам, станет более необходимым и актуальным, чем объединение, основанное на этнических различиях. В конечном счете эти разнообразные линии общественных расколов начнут пересекаться, тем самым нейтрализуя друг друга. В итоге этнические споры будут постепенно уступать спорам материальным, а именно проблемам прав и распределения.

Кроме политического и экономического путей стабилизации этнополитического процесса может быть использован путь культурной модернизации. Он заключается в изменении такого положения дел, когда принадлежность человека к определенной этнической группе составляет сущность его идентичности, чтобы перейти к ситуации многообразия идентичностей. В ней и сам человек, и другие люди, с которыми он связан, в зависимости от конкретных условий считают особо значимыми либо его свойства и качества как человеческого существа, либо его идентичность как члена национальной, профессиональной, этнической или религиозной общности.

¹ Оффе К. Этнополитика в восточноевропейском переходном процессе // Полис. 1996. № 2.

К числу мер, ведущих к разрешению этнических противоречий, можно отнести: передачу существенной доли власти этнорегиональным территориям; принятие избирательных законов, стимулирующих межэтнические переговоры; создание условий для роста благосостояния экономически неблагополучных меньшинств.

Когда этнические группы требуют определенной доли должностей в государстве (и определенной доли государственных средств) в соответствии с долей в населении, этнополитика переходит в долевой национализм, который претендует не на территориальное господство, а на господство в первую очередь над подвижными общественными финансовыми средствами.

Демократия и национализм — плоды народного суверенитета, между ними нет непреодолимого противоречия. Тем не менее они нуждаются в сознательном политическом и правовом компромиссе, которого каждый раз и в каждой конкретной ситуации необходимо добиваться заново.

Основные понятия

Государственно-политическая и этнонациональная консолидация, державный национализм, концепция национального строительства, национал-популизм, национально-территориальный принцип, общегражданское национальное самосознание, патриархальный национализм, прагматический национализм, унитарная федерация, федерация, центробежная и центростремительная тенденции, этнический национализм, этнополитический процесс.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем объяснялись центробежная и центробежная тенденции в национальном вопросе в царской России?
2. В чем заключается различие между государственно-политической и этнонациональной консолидацией?
3. В чем состоит особенность формирования советской федерации?
4. Какую форму национально-территориального устройства называют унитарной федерацией?
5. Назовите основные этапы этнополитического процесса в современной России.
6. На чем основывается концепция национального строительства в современной России, предложенная В. Путиным?
7. В чем заключается сущность общегражданского национального самосознания?

8. Дайте определение национализму.
9. Чем объясняется своеобразие русского национализма?
10. Охарактеризуйте разновидности классической модели национализма в России — этнического, патриархального и державного.
11. В каких формах выступает в России постклассический национализм?
12. Назовите основные причины этнонациональных конфликтов.
13. В чем заключается принципиальная разница в разрешении национальных конфликтов в условиях демократического и авторитарного политических режимов?
14. Какие эволюционные методы представляются возможными при решении этнополитических проблем?

Литература

Вдовин А. И. Российская нация: Национально-политические проблемы XX в. и общенациональная российская идея. М., 1995.

Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4.

Здравомыслов В. Г., Матвеева С. Я. Межнациональные конфликты в России // Общественные науки и современность. 1996. № 2.

Каменская Г. В. Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Кретов Б. И. Современная российская политическая система: Учебное пособие. М., 1998.

Матвеев В. В. Национальный вопрос и государственно-политические реальности России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д., 1998.

Матвеева С. Я. Национальные проблемы России: современные подходы // Общественные науки и современность. 1997. № 1.

Оффе К. Этнополитика в восточноевропейском переходном процессе // Полис. 1996. № 2.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю. Г. Волкова. М., 2001.

Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005.

Борис Акимович Исаев, Николай Алексеевич Баранов Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие

Заведующая редакцией
Ведущий редактор
Технический редактор
Литературный редактор
Художник
Корректор
Верстка

М. Трофимова
В. Мамаев
М. Жданова
В. Мамаев
С. Маликова
В. Листова
Р. Гришанов

Подписано в печать 22.07.08. Формат 60×90/16. Усл. п. л. 25. Доп. тираж 3000. Заказ 136
ООО «Питер Пресс», 198206, Санкт-Петербург, Петергофское шоссе, д. 73, лит. А29.
Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2;
95 3005 — литература учебная.
Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Техническая книга».
190005, Санкт-Петербург, Измайловский пр., д. 29.

**Политические отношения и политический
процесс в современной России**

Учебное пособие, написанное в соответствии с Государственным образовательным стандартом Российской Федерации, предназначено для студентов и аспирантов политологических специальностей. Оно содержит актуальный материал, характеризующий политические отношения и политический процесс в России.

Опираясь на современные подходы и концепции, авторы подразделяют политический процесс на такие направления, как взаимоотношения между ветвями власти, политическими элитами, этносами и другими субъектами российской политики, и такие субпроцессы, как становление правового государства и гражданского общества, демократизация и демократический транзит, модернизация и политические режимы, структурные реформы политической, партийной и избирательной систем.

Книга будет полезна также политологам, занимающимся консалтингом, организацией избирательных кампаний, политикам-практикам, всем интересующимся проблемами современной российской политики.



Заказ книг:

197198, Санкт-Петербург, а/я 619
тел.: (812) 703-73-74, postbook@piter.com

61093, Харьков-93, а/я 9130
тел.: (057) 758-41-45, 751-10-02, piter@kharkov.piter.com

www.piter.com — вся информация о книгах и веб-магазин

ISBN 978-5-469-01676-2



9 785469 016762