



СТАНДАРТ ТРЕТЬЕГО ПОКОЛЕНИЯ

Б. А. Исаев, Н. А. Баранов

Современная российская ПОЛИТИКА

ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

 **ПИТЕР®**

Москва · Санкт-Петербург · Нижний Новгород · Воронеж
Ростов-на-Дону · Екатеринбург · Самара · Новосибирск
Киев · Харьков · Минск

2012

ББК 66.4(2)я7
УДК 32(47)(075)
И85

Исаев Б., Баранов Н.

И85 Современная российская политика: Учебное пособие. Для бакалавров. — СПб.: Питер, 2012. — 448 с., ил.

ISBN 978-5-459-01072-5

Учебное пособие содержит систематическое изложение актуального материала, характеризующего современную российскую политику, проанализированную на базе современных подходов, теорий и концепций. Современная российская политика дифференцирована авторами на такие направления, как власть и ее институты, политические элиты и лидерство, политические режимы и формы правления, гражданское общество и политические партии, политическая культура и политическое сознание, социальная и этническая политика, политика демократизации и модернизации России, политика в области обеспечения национальной безопасности и прав человека.

Учебное пособие написано в соответствии с Государственным образовательным стандартом Российской Федерации и предназначено для студентов и аспирантов, обучающихся по политологическим специальностям. Оно будет интересно преподавателям, политологам, специалистам, занимающимся консалтингом, организацией избирательных кампаний, политикам-практикам, всем интересующимся проблемами современной российской политики.

ББК 66.4(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.

Оглавление

Предисловие	10
Глава 1. Политика в современной России.....	13
1.1. Понятие «политика» и представления о ней в истории.....	13
1.2. Современные представления о политике.....	17
1.3. Введение в российскую политику.....	28
Основные понятия	34
Вопросы для самоконтроля	34
Литература.....	35
Глава 2. Характерные черты и легитимность политической власти в России.....	36
2.1. Роль политической власти в России.....	36
2.2. Конституционные основы реформы политической власти в царской и советской России.....	41
2.3. Легитимность политической власти в СССР.....	45
2.4. Легитимность политической власти в современной России	48
Основные понятия	54
Вопросы для самоконтроля	54
Литература.....	55
Глава 3. Политическая власть в современной России	56
3.1. Теоретические основы реформы политической власти в современной России.....	56
3.2. Президент Российской Федерации.....	59
3.3. Федеральное собрание Российской Федерации.....	62
3.4. Правительство Российской Федерации	67
3.5. Судебная власть в Российской Федерации.....	70
3.6. Реформа политической власти 2000 г.	73

3.7. Реформа политической власти 2004 г.	76
3.8. Реформирование политической власти в 2008–2010 гг.	79
Основные понятия	81
Вопросы для самоконтроля	81
Литература	82

Глава 4. Органы государственной власти Российской Федерации и их роль в российской политике 83

4.1. Система государственных органов Российской Федерации.....	83
4.2. Вспомогательные и совещательные органы при Президенте Российской Федерации	86
4.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	90
4.4. Местное самоуправление	94
4.5. Эффективность государственной власти в современной России.....	98
Основные понятия	100
Вопросы для самоконтроля	101
Литература.....	101

Глава 5. Элитарные основания российской политики 103

5.1. О понятиях «правлящая элита» и «политическая элита»	103
5.2. Характеристика и функции правящей российской элиты....	105
5.3. Формирование федеральной элиты	108
5.4. Региональная политическая элита	113
5.5. Циркуляция и воспроизводство элиты.....	116
5.6. Политическая корпоративность.....	120
5.7. Привилегии как признак политической элиты.....	123
Основные понятия	127
Вопросы для самоконтроля	127
Литература.....	128

Глава 6. Лидерство в российской политике..... 129

6.1. Характеристика политического лидерства.....	129
6.2. Типы и функции политического лидерства в современной России.....	132
6.3. Основные тенденции в политическом лидерстве современной России	135

6.4. Особенности российского политического лидерства	136
6.5. Популизм в современной России.....	140
Основные понятия	145
Вопросы для самоконтроля	145
Литература.....	146
Глава 7. Политическая система Российской Федерации.....	147
7.1. Понятие политической системы.....	147
7.2. Советский период современной российской государственности.....	152
7.3. История разработки современной российской Конституции	155
7.4. Отличительные особенности современной российской политической системы.....	156
7.5. Особенности политической системы России	160
7.6. Взаимозависимость институционализации и политической культуры.....	163
7.7. Опыт трансформации политических институтов в России	167
Основные понятия	176
Вопросы для самоконтроля	177
Литература.....	178
Глава 8. Политические режимы в современной России.....	179
8.1. Соотношение понятий «политическая система» и «политический режим».....	179
8.2. Политический режим Б. Ельцина.....	186
8.3. Политический режим В. Путина.....	189
8.4. Современные тенденции в политическом режиме России	195
Вопросы для самоконтроля	200
Основные понятия	201
Литература.....	201
Глава 9. Формы правления и территориального устройства в России	202
9.1. Разновидности форм правления	202
9.2. Форма правления российского государства.....	206
9.3. Формы территориального устройства	212

9.4. Конституционные основы российского федерализма.....	214
9.5. Особенности российского федерализма.....	216
Основные понятия.....	220
Вопросы для самоконтроля.....	221
Литература.....	221
Глава 10. Становление современного российского государства	223
10.1. Основы российской государственности.....	223
10.2. Правовые основы новой российской государственности.....	226
10.3. Этапы становления современного российского государства.....	229
10.4. Характерные особенности российской государственности.....	233
10.5. Деятельность государства в кризисный и посткризисный период.....	237
Основные понятия.....	240
Вопросы для самоконтроля.....	240
Литература.....	241
Глава 11. Политика в области прав и свобод человека	242
11.1. Практика становления правового государства в современной России.....	242
11.2. Характеристика прав человека и прав гражданина.....	244
11.3. Личные права и свободы.....	248
11.4. Политические права и свободы.....	250
11.5. Экономические, социальные и культурные права.....	251
11.6. Реализация прав и свобод в России.....	254
11.7. Деятельность института омбудсмена в России.....	257
Основные понятия.....	260
Вопросы для самоконтроля.....	260
Литература.....	261
Глава 12. Перспективы становления и развития гражданского общества в современной России	262
12.1. Гражданское общество.....	262
12.2. Условия становления гражданского общества в современной России.....	265

12.3. Гражданские движения в России.....	269
12.4. Перспективы становления гражданского общества в современной России.....	273
12.5. Публичная сфера и гражданское общество.....	278
Основные понятия	281
Вопросы для самоконтроля	281
Литература.....	282
Глава 13. Формирование и эволюция партийной системы ...	283
13.1. Процесс партийного генезиса и его проявление в России	283
13.2. Возникновение партийной оппозиции в СССР в конце 1980-х гг. и зарождение протопартий.....	286
13.3. Распад КПСС и возникновение многопартийности.....	290
13.4. Становление партийной системы (1991–1993 гг.)	296
13.5. Функционирование партийной системы России.....	299
Основные понятия	304
Вопросы для самоконтроля	304
Литература.....	305
Глава 14. Социальная политика в современной России	306
14.1. Социальная политика как реализация социальной справедливости.....	306
14.2. Социальное государство через призму идеологий	308
14.3. Социальная политика в СССР	312
14.4. Социальная политика в России.....	313
14.5. Современное состояние социальной сферы и политики в России.....	317
Основные понятия	321
Вопросы для самоконтроля	322
Литература.....	322
Глава 15. Политическое сознание современного российского общества.....	323
15.1. Основные тенденции развития политического сознания в современной России.....	323
15.2. Синдром авторитаризма в российском массовом сознании.....	325

15.3. Либеральные тенденции в массовом политическом сознании	328
15.4. Консервативные тенденции в массовом политическом сознании.....	331
15.5. Демократические тенденции в массовом политическом сознании	334
15.6. Особенности политического менталитета современной России	339
Основные понятия	343
Вопросы для самоконтроля	343
Литература.....	344
Глава 16. Политическая культура России: традиции и современность	345
16.1. Политическая культура и политика	345
16.2. Генотип российской политической культуры.....	347
16.3. Патернализм в политической культуре России	353
16.4. Типы политической культуры в современной России.....	355
16.5. Политическая культура современной России.....	358
Основные понятия	362
Вопросы для самоконтроля	362
Литература.....	363
Глава 17. Российская модель демократии.....	364
17.1. Демократизация как вид политического процесса.....	364
17.2. Демократии переходного периода	367
17.3. Модели российской демократизации.....	372
17.4. Модель «управляемой демократии».....	377
17.5. Российский опыт «суверенной демократии»	380
Основные понятия	387
Вопросы для самоконтроля	387
Литература.....	388
Глава 18. Политика модернизации в России: поиск альтернативы.....	389
18.1. Содержание политической модернизации	389
18.2. Модели российской модернизации.....	393
18.3. История российской модернизации	395

18.4. Особенности постсоветской российской политической модернизации.....	398
Основные понятия	402
Вопросы для самоконтроля	403
Литература.....	403
Глава 19. Национальная политика в России.....	405
19.1. Национальный вопрос и государственно-политические реалии в царской России	405
19.2. Этнополитический процесс в советское время.....	409
19.3. Этнополитическая ситуация в современной России.....	412
19.4. Русский национализм в политической жизни современной России.....	416
19.5. Межэтнические конфликты и пути их разрешения.....	420
Основные понятия	424
Вопросы для самоконтроля	424
Литература.....	425
Глава 20. Политика обеспечения национальной безопасности России	426
20.1. Постсоветский дискурс в области безопасности.....	426
20.2. Политическая система и национальная безопасность	429
20.3. Основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.....	433
Основные понятия	442
Вопросы для самоконтроля	442
Литература.....	443

Предисловие

Главной трудностью для авторов, взявшихся писать о российской политике, является решение проблемы «общее и особенное», заключающейся в соотношении уникальности России, а следовательно, и ее политики и подчинения российского политического процесса общим политологическим закономерностям. Насколько уникальна в своем политическом развитии Россия? И, наоборот, насколько применимы к России общие для всех стран политологические, а также экономические, социологические, культурологические теории и концепции?

Разумеется, Россия отличается от других стран своим географическим положением, в первую очередь — размерами территории, неравномерностью ее заселения, суровостью северного климата, историческим путем развития, сложившейся культурой и субкультурами, особенностями национального характера. В политическом плане к основным особенностям традиционной российской политики можно отнести преобладание, по крайней мере со времени Московского государства (XV–XVI вв.), объединительных, централизаторских тенденций и монархической формы правления. При этом постоянное расширение территории страны, не только дававшее дополнительные ресурсы, но и несшее угрозу политической стабильности, способствовало закреплению этих тенденций. С другой стороны, возможности получать дополнительные ресурсы за счет увеличения территории, то есть экстенсивного, а не интенсивного развития, за счет закрепощения крестьян, а не за счет расширения поля свободы формировали в политическом сознании российской элиты отрицательное отношение к реформам и консервативный образ мышления. Ответной тенденцией, исходящей от наиболее образованных и мыслящих людей, которых было немало и в элитарных кругах, было стремление к радикальным и даже революционным преобразованиям.

Признавая особенности российской истории и геополитики, мы не можем утверждать как полную уникальность России, так и полное отсутствие в ее истории и современной политике каких-либо общих

закономерностей. Чтобы опровергнуть тезис о полной уникальности России, достаточно вспомнить, что большими территориями, кроме России, обладают сегодня Китай, США, Канада, Бразилия, а Австралия вообще занимает целый континент. В Канаде, на принадлежащем Дании острове Гренландия, на американской Аляске, на норвежском Шпицбергене климат не менее суров, чем на российском севере. Стремление к радикальным изменениям было присуще не только российским революционерам: в свое время большое влияние не только на развитие собственной страны, но и на ход мировой истории оказали Нидерландская, Английская, Американская, Французская революции. Неравномерность плотности населения в той же Канаде, а также в Австралии, Бразилии, США, любых странах, где есть зоны, неблагоприятные для жизни, например в Египте, Ливии, Алжире, Судане, Мали, Намибии, Индии, Китае, Аргентине и т. д., так же как и в России, тоже имеет место. Особенности исторического и политического развития, безусловно, имеются в России, но они также присущи всем отмеченным выше государствам, да и вообще всем странам мира. То же самое можно сказать и об особенностях национальной культуры.

Создавая учебное пособие «Современная российская политика», мы исходили из указанной выше позиции и, отмечая особенности российской политики, не забывали анализ российских политических реалий строить на общих для всех политических практик концепциях, теориях и методологических подходах.

Учебный курс «Современная российская политика» занимает важное место в подготовке российских политологов. Он изучается, как правило, на старших курсах бакалавриата, когда студенты уже получили опыт освоения таких базовых для понимания современного российского политического процесса политологических дисциплин, как «История политических учений», «Введение в теорию политики», «Политическая история России», «Сравнительная политология», неполологических, но необходимых политологу курсов, таких как «Философия», «Социология», «Культурология», «История России», приобщились к методологии и практике политических исследований, написав несколько курсовых работ, рефератов и эссе.

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, уча-

ствующими в российских политических реформах, в модернизации России. 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** и даже непосредственными участниками, **инсайдерами** 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 политическими фактами и с помощью наиболее адаптивных и востребованных подходов и теорий дать понимание глубинной сути явлений и процессов, происходящих в современной российской политике.

Методология курса «Современная российская политика» не выходит за рамки уже известных методов и теорий, изложенных в предыдущих курсах, причем базовым с этой точки зрения мы считаем курс «Введение в политическую теорию». 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, бихевиорализм, постбихевиорализм, системный подход) и основных **теорий**, таких как теория политической системы и политических режимов, теория рационального выбора, теория партий и партийных систем, теория демократии и демократического транзита, теория модернизации и другие, использованных авторами данного учебного пособия для изложения учебного материала.

ГЛАВА 1

Политика в современной России

1.1. Понятие «политика» и представления о ней в истории

Понятие «политика» (греч. *politika*) означает то, что относится к полису, то есть **полисные, общественные, государственные дела**, в отличие от дел семейных и дел частных лиц. При этом предполагалось решение этих дел сообща, через коллегиальные органы, а сами органы избирать на всеобщих выборах с участием всех граждан. Председатели коллегий также должны избираться членами коллегий. Древние греки избирали также верховного правителя — архонта, который в своей деятельности опирался на избранный Совет (Буле) и Народное собрание (Гелиэю). Таким образом, понятие «политика» ассоциировалось у эллинов не только с общественными делами, но и с решением этих дел демократическим путем. Следует заметить, что в древнегреческих полисах не существовало разделения на общественные и государственные дела, ибо отсутствовали профессиональные государственные чиновники, а всеми делами полиса ведали исключительно избранные на определенный срок (обычно на год) граждане. Если кто-либо узурпировал себе право единолично распоряжаться делами полиса, его называли тираном, а политику, проводимую им, — *тиранической* (*tiranos* — слово не греческого корня; греки связывали его с тиренцами, догреческим народом, и начало оно «господин»)¹. В варварских странах (там, где, по представлениям эллинов, система образования и воспитания и вообще уровень культуры не позволял всем участвовать в политике) устанавливался строй *деспотии*, противопоставляемый эллинами идеально функционирующей демократически устроенной системе власти — *политии*. От термина «полития», кстати, берет свое начало современное понятие «полиция» как организация по поддержанию общественного и одновременно государственно-правового порядка.

¹ Берве Г. Тираны Греции. Ростов н/Д, 1997. С. 8.

Древние римляне переняли понятие «политика» у греков, правда, оно приобрело у них своеобразие, определенное особенностями римского государственного и общественного устройства. Римское общество было более социально и политически дифференцировано, чем греческое. Изначально в нем существовали полноправные патрицианские и неполноправные плебейские роды. Затем в результате борьбы произошло объединение патрицианских и заслуженных плебейских родов в сословие нобилей, представители которого, как правило, занимали высшие выборные политические должности. Сословие всадников обычно было нацелено на занятие релевантных чиновничьих постов. Большое количество свободных римлян (провинциалов, вольноотпущенников и др.) было связано патрон-клиентскими отношениями с представителями сословий нобилей и всадников. Рядовые римляне также были достаточно четко разделены на полноправных граждан (*cives optimo jure*) и граждан, получивших только гражданские, но не политические права (*cives minuto jure*). Провинциалы и вольноотпущенники не получали важнейшего права — права выдвигать свою кандидатуру на должности магистратов, управлявших, каждый в своей компетенции, всеми делами республики. Поэтому понятие «политика» у римлян сужается; под политикой они понимали не столько общественные дела, сколько **процесс управления государством, осуществляемый выборными политиками-магистратами.**

Таким образом, уже в эпоху античности появилось представление о политике **как общественной деятельности, как обсуждению и принятии решений большинством голосов, как участии всех граждан в жизни полиса, как коллегиальном управлении государственными институтами.**

Но в империях Древнего Востока, в частности в Персидской державе, граничившей с греко-римской цивилизацией, возникло иное представление о политике. Здесь политика понималась как реализация воли неограниченного правителя, деспота. Деспот рассматривал себя в качестве наследственного правителя, получившего власть прямо от бога и правившего своими подданными в соответствии с волей богов. Знаменитая бехистунская надпись, высеченная по приказу персидского царя Дария I на огромной скале в конце VI в. до н. э., гласит: «Я, Дарий, царь великий, царь царей, царь Персии, царь стран, сын Виштаспы, внук Аршамы, Ахеменид... Милостью Ахура-Мазды я царь. Ахура-Мазда дал мне царство».¹ Как видим, здесь политика

¹ История Древнего Востока. Тексты и документы: Учеб. пособие / Под ред. В. И. Кузищева. М., 2002. С. 390.

понимается как **власть, данная богом** и передаваемая по наследству, **как деяния правителя**, которые проявляются, в первую очередь, как завоевание сопредельных стран, увеличение собственной территории и военной мощи, как строительство новых крепостей и дворцов, мавзолеев и пирамид, основание новых столиц и храмов, возвышающих правителя над простыми смертными, как выполнение не только царственной воли, но и любой прихоти деспота.

В Средние века в связи с господством религиозной догматики как в элитарном, так и в массовом сознании под политикой стали понимать, в первую очередь, **выполнение библейских и евангельских заповедей, обеспечение всем христианам верного пути в град божий, привлечение на сторону истинной веры новых стран и народов**. Государя того времени в награду за «правильную» политику награждали эпитетом «христианнейший», а образцовые государства назывались «священными» (например, Священная Римская империя). Именно тогда в Западной Европе появилась доктрина «двух мечей», данных богом католической церкви. Применять это оружие церковь в силу своего христианского характера не может. Поэтому один меч она постоянно держит в ножнах, а другой вручает светскому правителю для поддержания порядка в государстве и для борьбы со схизматиками и сектантами. Церковь Восточной Римской империи — Византии выдвинула доктрину «симфонии властей», согласно которой высшей духовной и светской властью обладает избираемый император, в лице которого и соединяется политика этих двух видов власти. Отсюда, кстати, и герб Византии — двуглавый орел означал вовсе не объединение Востока и Запада, как стали трактовать его на Руси, а единение императорской и духовной власти. Герб Византии, или Ромейской империи, с одной стороны, продолжал традицию Римской империи, гербом которой служил одноглавый орел, символизировавший неограниченную императорскую власть, с другой — видоизменял римскую традицию (орел, но не одноглавый, а двуглавый) в соответствии с византийской политической доктриной.

Приблизительно так же понимали политику в средневековом мусульманском мире. Здесь халиф (наследственный или избранный) тоже объединял в себе религиозную и светскую власть, а главную задачу видел в соблюдении всеми правоверными **заповедей пророка и законов шариата, в противостоянии раскольникам и сектантам, в борьбе за расширение области ислама и укрепление халифата**. При этом и в христианском, и в мусульманском мире, и в мирах других религий реальная политика далеко не всегда согласовывалась

с *божественной волей*, с теми заповедями (например, «не убий», «возлюби ближнего своего» и т. д.), защищать которые она была призвана.

В то же время в средневековой Европе, где широкое распространение получили труды Аристотеля, других греческих и римских классиков античности, понятие «политика» существовало и в греческой, и в римской трактовке. В таком значении, то есть как общественные дела, проблемы, затрагивающие большинство граждан, как решение этих дел и проблем через государство, понятие «политика» вошло во все европейские языки, а в Новое время распространилось по всему миру. С развитием государственных учреждений и усилением их влияния на все стороны жизни понятие «политика» все более разделяется на понятия «государственная политика», под которым стали понимать разнообразные и многочисленные взаимоотношения государства и личности, верхов и низов властной пирамиды, осуществление власти вообще, дела государственного управления, отношения с другими государствами и т. д., и «публичная политика», которая существует на стыке современного государства и гражданского общества и означает открытую, общественную, дискуссионную, гласную, даже полемичную политику.

В Новое время, начавшееся после открытия Америки и перемещения основных торговых путей в Атлантический и затем и Тихий океаны, политика выходит из-под контроля религии и действительно выделяется в самостоятельную область. Первым заявил о разделении политики и христианской морали Никколо Макиавелли. Учитывая, что мораль тогда носила религиозный характер, это означало, что реальная политика, в том числе и политическая теория, начала отделяться от церкви и теологии. Завершилось выделение политики в самостоятельную область знания в трудах реформаторов церкви (Лютера, Кальвина, Цвингли) и просветителей (Вольтера, Руссо, Дидро и др.). Новая наука стремилась видеть человека не таким, каким ему подобает быть по слову божьему (так он ведет себя в церкви), а таким, каков он действительно есть в мирских делах, как он ведет себя в борьбе за власть и ее осуществление. И тогда оказывается, что политика это не только деяния правителей и, в первую очередь, войны, а *политика — это деяния народа под руководством правителей* и, в первую очередь, *обеспечение благополучия и процветания общества, политика — это не только внешняя экспансия, а постоянная, напряженная внутренняя борьба между представителями различных политических сил*. Предметом своей «Истории Флоренции» Макиавелли объявил «деяния флорентийского народа»¹, а главным содержанием

¹ Макиавелли Н. История Флоренции. М., 1987. С. 7.

политики — политику внутреннюю и, в первую очередь, борьбу партий гвельфов и гибеллинов.

Итак, в истории политической мысли постепенно сформировалось пусть несколько расплывчатое и не совсем определенное представление о политике как об особой области человеческой деятельности по решению общественных дел с помощью институтов власти, армии, полиции, других государственных и негосударственных (например, партии, политические или религиозные движения) структур.

1.2. Современные представления о политике

Современные политологи используют или учитывают все вышеотмеченные представления и подходы в своих теоретических построениях. В то же время понимание политики только как «того, что связано с государством», значительно сужает сферу политического. Сегодня в эту сферу мы не можем не включить многочисленные негосударственные институты: местное самоуправление, систему образования, союзы предпринимателей и профсоюзы, творческие союзы и научные ассоциации, институты семьи и брака и т. д. В международных отношениях важное значение для судеб мира имеет не только внешняя политика государств, но и политика межгосударственных объединений и союзов, международных негосударственных организаций глобального, континентального, регионального уровня. Кроме государственного аппарата и профессиональных политиков, в сферу политического сегодня включены средства массовой информации, политические партии и общественные организации, самые широкие массы, которые выражают свою волю на выборах, референдумах, демонстрациях, митингах, забастовках, в других формах участия в политике. Особенно важным представлением в современной политике является понятие гражданского общества как совокупности независимых и самостоятельных институтов и его взаимодействия с государством. Именно на стыке гражданского общества и государства, в довольно широкой области взаимодействия общественных организаций, политических партий, других групп интересов с государственными органами политика как общественная деятельность и общественный процесс и проявляет себя в большей степени как публичная политика (см. схему 1). Исходя из этих представлений, мы можем говорить о таких областях политики, как:

- государственная (официальная) политика;
- публичная политика;

- политика общественных организаций и политических партий (гражданская политика).

Публичная политика — это открытое и гласное обсуждение общественных проблем. В публичной политике участвуют профессиональные (публичные) политики, государственные чиновники, представители общественных организаций и политических партий, научное и экспертное сообщества, средства массовой информации. Публичная политика оказывает воздействие на официальную (государственную) политику, то есть на решение острых проблем, принятие важных решений, волнующих общество.

Государство		
Различные органы и уровни государственной власти		
Государственная (официальная) политика		
Средства массовой информации	Публичная политика	Научное и экспертное сообщества
Политика общественных организаций и политических партий		
Общественные организации, политические партии, группы интересов		
Гражданское общество		

Схема 1. Области политики

Современные политологи не имеют единого взгляда на **сущность политического**. Они определяют политику как:

- принуждение или порядок, поддерживаемый путем применения или угрозы применения насилия (М. Вебер);
- распределение полномочий и ресурсов: кто что получает, когда и как (Г. Лассуэлл);
- завоевание и осуществление власти (М. Дюверже);
- властное распределение ценностей внутри общества (Д. Истон);
- процесс управления обществом (А. Ранни);
- процесс регулирования и предотвращения конфликтов и социальных взрывов (Д. Ниммо);
- борьбу интересов, маскируемую под борьбу принципов (А. Бьере);
- искусство государственного управления;
- публичный процесс;

- компромисс и консенсус;
- власть и распределение ресурсов (последние четыре — Э. Хейвуд)¹.

П. Бурдые считает, что политика начинается там и тогда, где и когда существуют группы людей со своими групповыми интересами и, что самое главное, эти группы людей обладают свободой слова, организаций, собраний и т. д., то есть всем набором гражданских прав.

В этих определениях политологи подчеркивают разные стороны, проявления, признаки и качества одного и того же феномена. Из них видно, что политика связана, с одной стороны, с властью, принуждением, влиянием; с другой — с управлением, регулированием; с третьей — с борьбой интересов и распределением ценностей.

Политика — это такая область деятельности и подсистема общества, которая решает общественные проблемы, то есть проблемы большого количества людей — социальных групп, слоев, классов, этносов, наций. Решение этих проблем осуществляется при помощи политических институтов, в совокупности представляющих собой определенное государственное устройство или, шире, политическую систему.

Таким образом, **политика — это устройство и управление обществом различными методами, вплоть до насилия, это соотношение социальных сил и борьба за власть и ее осуществление.**

Политика — это взаимоотношения больших групп людей, опосредованных государственным институтом управления.

Политика — это постановка целей и задач, определение правил политической игры, сочетание интересов общества и личности, установление и гарантия действия конституции и законов, защита страны и обеспечение прав человека, это решение глобальных, международных, внутривнутриполитических проблем.

Статическим оттиском, проекцией политики на общество является его государственное устройство, *политическая организация*, то есть совокупность институтов власти и управления. Динамическим проявлением политики служит *политическая жизнь*, понимаемая как совокупность всех политических процессов.

В английском языке существуют три термина, обозначающие три ипостаси, три стороны политики²: 1) *policy* [*polisi*] — политика, линия поведения, политический курс; 2) *polity* [*politi*] — политические институты, государственное устройство, государство; 3) *politics* [*politics*] — политика, политические убеждения, политическая наука. Как видим,

¹ См., напр., Хейвуд Э. Политология: Учебник для студентов вузов. М., 2005. С. 5.

² Англо-русский словарь. М.: 1976. С. 549–550.

в англо-американской традиции принято различать политические установления, политику как форму; политический процесс, динамику политики; политику как теорию, науку, убеждения, то есть внутреннее содержание политики.

Современная политика не только многообразна, но и многоуровневна.

Структура политики. Во-первых, политика естественным образом делится на *реальную политическую жизнь*, под которой понимается реальная деятельность всех субъектов политики от политического руководства до рядовых граждан, и *политическую теорию*, которая служит отражением реальных политических процессов и необходима для абстрагирования и теоретического осмысления реальной политики. С довольно большой степенью условности политическую жизнь можно назвать реальной политикой, или *реальным* в политике, а политическую теорию — идеальной составляющей политики, или *идеальным, теоретическим* в политике.

Во-вторых, по положению субъектов, осуществляющих реальную политическую деятельность во властной структуре общества, политика подразделяется на политику *верхов*, или управляющих, и политику *низов*, или управляемых. Следует заметить, что как в первом и во втором, так и во всех последующих случаях разделение политики носит условный характер. Ведь для осуществления политики необходимы как верхи, так и низы общества. Как выразился Рональд Рейган, который, будучи президентом США, осуществлял реальную политику и одновременно осмыслял ее: «танго танцуют вдвоем», имея в виду взаимодействие управляющих и управляемых в реальной политике.

В-третьих, по степени взаимодействия власти и общества, степени вовлеченности рядовых граждан в политический процесс политику подразделяют на широкую и узкую. Проводя *широкую*, демократическую политику, отвечающую интересам широких масс, правительство опирается на большинство граждан. Когда политический режим утрачивает свою демократическую суть, его социальная база резко сужается, и политика становится более *узкой*, отвечающей интересам немногих слоев общества. Если широкая политика опирается на свободу слова, массовое политическое участие и всячески поощряет реализацию гражданами своих прав и свобод, то узкая политика стремится к замалчиванию своих непопулярных решений, ограничению деятельности средств массовой информации, прав и свобод граждан и опирается в большей степени на силовые структуры.

В-четвертых, по положению на идеологической и политической оси политика может быть левой и правой. К левым идеологиям отно-

сятся анархизм, коммунизм, социализм, экологизм. *Левая* политика, как правило, основывается на социальной справедливости, развивает систему социальной защиты, опирается на общественные ценности, что часто ведет к бюджетному дефициту, апеллирует к международной солидарности трудящихся; *правая* политика больше задумывается над развитием производительной сферы, снижением налогов, наполнением государственного бюджета, национальным развитием, поддержанием политического статус-кво.

В-пятых, современная политика делится на высокую и низкую. Под *высокой* политикой понимают деятельность государственных институтов по обеспечению внешней и внутренней безопасности, то есть созданию условий для выживания и развития нации. Таким образом это политика так называемых силовых структур: армии, службы безопасности, разведки, спецслужб. В президентских республиках этой политикой руководит лично президент. *Низкой* политикой условно называют социально-экономическую политику, которая включает развитие экономики, торговли, наполнение и расходование бюджета на социальные нужды населения. В президентских республиках за эту политику обычно отвечает перед президентом председатель правительства.

В-шестых, важную роль в современной политике играют взаимоотношения субкультур и этносов. Известно, что каждая субкультура играет свою роль в политической культуре страны, а все вместе они как бы наполняют кровью тело общей политики, придают ей не только разнообразие, но и определенный динамизм. Каждый этнос занимает свое место на политическом пространстве государства, составляя, таким образом, общую «*кровь и почву*» (выражение Фридриха Ратцеля) не только этнической, но и всей политики страны.

В-седьмых, в наше время политологи выделяют не только довольно устойчивые политические институты и постоянных, несменяемых субъектов политики, то есть *статическую* политики, но и изменения, политический процесс, *динамическую* политики: трансформацию политических институтов, транзиты политических систем и режимов, электроальную неустойчивость, то есть изменение поддержки политических партий избирателями, смену у кормила власти ведущих политиков и т. д.

В-восьмых, политика делится на внутреннюю и внешнюю. *Внутренняя политика* обычно подразделяется на федеральную (в федеративных государствах), или национальную (в унитарных государствах), региональную, под которой понимается политика в регионах

и для регионов, проводимая центральной властью данной страны, и локальную, которая включает политические мероприятия местной власти и мероприятия местного самоуправления. **Внешняя политика** также имеет глобальный, или всемирный уровень, континентальный уровень (особенно он характерен для американского и африканского континентов, так как континент Евразия менее однороден и состоит из двух частей света и нескольких цивилизаций, а континент Австралия в политическом смысле абсолютно однороден и состоит из одного государства), региональный уровень (речь идет о регионах международной политики, таких, например, как Юго-Восточная Азия, Восточная Европа, арабский мир, страны Африки и т. д.) и местный, или локальный уровень международной политики, который определяет отношения двух или нескольких рядом расположенных стран.

Кроме того, по **сферам охвата** политика может подразделяться на: экономическую, социальную, культурную и другие, которые, в свою очередь, дифференцируются на **субсферы**, более узкие области человеческой деятельности и приложения усилий. Например, **экономическая политика** включает такие субсферы, как финансовая политика, сырьевая политика, энергетическая политика, производственная политика, транспортная политика, торговая политика и другие виды политики в экономической сфере. **Социальная политика** включает политики в области образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, заработной платы и т. д. **Культурная политика** подразделяется на политику в области музейного дела, театра, литературы, музыки, кинематографии, спорта, развития и продвижения в мире языка и культурных достижений данной нации.

Современная политика может подразделяться по **возрастным группам** и **возрастным проблемам** людей. Уже сегодня существует молодежная политика, политика по отношению к детям и детству, политика по отношению к пожилым людям.

Если говорить не только о демографических, но и о других **социальных группах**, то следует выделить политику по отношению к государственным служащим, военнослужащим, инвалидам, жителям села, жителям отдаленных территорий.

В многонациональных странах большое значение имеет **национальная, или этническая политика**, защищающая интересы национальностей, малых этносов, коренных жителей.

Сегодня понятием политики пользуются предельно расширительно. В обществе можно услышать о политике в области товаров широкого потребления, продовольствия, детской одежды, моды, досуга или развлечений, туризма, отдыха и т. д.

Функции политики. Современная политика формировалась в процессе борьбы за власть, столкновений и согласования интересов различных социальных групп и была нацелена на сохранение единства и интеграцию общества, повышение эффективности государственных структур, выработку целей, на поддержание социальной стабильности и устойчивого развития. Функции политики, как одной из сфер общества, занимающей центральное ведущее положение в нем, вытекают из этого положения и той роли, которую она играет в социуме.

В современном обществе политика выполняет следующие *общие функции*¹:

- структурирование общества в группы интересов по политическим установкам, ориентациям, пристрастиям, системам идеалов и интересов;
- выражение этих систем идеалов и интересов через общественно-политические структуры, такие как политические партии, профсоюзы, союзы предпринимателей, лоббистские группы, общественные организации;
- согласование интересов самых различных социальных групп и общественно-политических группировок, нахождение консенсуса через систему выборов, референдумов, мероприятий различных политических сил;
- ламинаризация конфликтов, придание их протеканию более рационального и уравновешенного характера;
- корректировка политического процесса, придание всей общественно-политической жизни стабильности и предсказуемости;
- предложение обществу через государственные, общественно-политические, общественные структуры целей, проектов, программ развития и т. д.;
- создание через систему налогов и сборов государственного бюджета для решения проблем, стоящих перед обществом;
- обсуждение и принятие необходимых обществу разумных законов;
- распределение и перераспределение общественных благ, социальная защита населения;
- управление через бюджетные средства социально-экономическим развитием общества, корректировка экономических, социальных, культурных процессов;
- обеспечение суверенитета и территориальной целостности, конституционного устройства и интеграции общества;

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 56–57.

- политическая социализация членов общества, приобщение их к политическим идеалам и интересам как отдельных социальных групп, так и общества в целом;
- обеспечение политической коммуникации между конфликтующими группами, между гражданским обществом и государством, между государством и личностью.

Частные функции политики формируются при взаимодействии политической сферы с другими сферами общества: с экономической, социальной, культурной, а также с субсферами: демографической, этнической, религиозной, субсферами спорта, туризма, развлечений и т. д.

Общие и частные функции политики составляют определенную систему, которая не является чем-то наперед заданным и застывшим. Система функций политики обладает определенной **текучестью**. Отдельные функции могут видоизменяться в зависимости от положения общества (экономический цикл, переживаемый социумом, состояние войны или мира, геополитический статус и др.), характера его режима и структуры политической системы состояния общественного мнения, политических, социальных, культурных процессов, протекающих в социуме.

Свойства политики. Мы уже упоминали о взаимодействии политической сферы с другими сферами и субсферами общества. Систематически взаимодействуя с ними, политика проявляет свои характеристики, специфические черты или свойства.

Наиболее важным и значимым свойством политики все авторы отмечают свойство **инклюзивности**, то есть способность политики проникать во все сферы общества, воздействовать на все социально-политические и экономические институты и процессы, доходить до каждого члена общества. С помощью именно этого свойства политика интегрирует общество, объединяя и направляя его на достижение общественно значимых целей. С помощью этого свойства политика способствует участию граждан в политической жизни (неучастие ведь тоже форма или частный случай участия в политике). С помощью этого свойства политика расширяет и видоизменяет свою сферу, включая или выключая из решения тех или иных проблем отдельные социальные группы и слои общества.

Не менее значимым свойством политики является ее **неравномерность**. Политическая сфера представляет собой поле борьбы разнородных политических сил, представляющих собой различные социальные идеалы и интересы. В каждый момент борьбы каждая из этих

сил стремится нарушить равновесие в свою пользу. Так как силы не только разнородны, но и разнонаправленны, то равновесие постоянно колеблется. Такое колебание результирующей силы политики около положения равновесия и означает ее свойство неравновесности.

Важным свойством современной политики выступает ее **динамизм**. Динамизм политике придает все возрастающая динамика политических, социальных и культурных изменений, происходящие быстрые изменения во всех сферах современных обществ. Действительно, слушая новости, мы почти регулярно отмечаем, что на первое место по своей значимости выходит та или иная проблема, требующая своего немедленного решения на высшем политическом уровне. Кроме того, необходимо решать и другие проблемы, так сказать в плановом порядке. Такое постоянное наложение срочных проблем, постоянный учет политических изменений, стремление изменить политические отношения внутри страны и с другими странами и придает политике динамизм.

Следует иметь в виду и такое свойство политики, как **коммутационность** (изменчивость, переключаемость), которое вытекает из коммутационности современного общества и государства. Действительно, в современной политике нет постоянно правящих сил; на лидирующие позиции выходит то одна, то другая политическая сила, у власти становится то одна, то другая партия со своим видением главных проблем общества и своей программой их решения.

Из функции коммуникации вытекает такое свойство политики, как **коммуникативность**, то есть способность политики обеспечивать связи между всеми субъектами политического процесса, между государством и гражданским обществом: государственными институтами и общественными организациями, политическими партиями и избирателями, всеми ветвями власти, парламентскими фракциями и т. д.

Современная политика обладает свойством **альтернативности**, которое означает, что любому политическому решению или действию быстро находится альтернативное решение или действие. Свойство альтернативности вытекает из **плюралистического характера** современной политики, означающего возможность сразу нескольких политических сил предлагать свои варианты решений политических проблем, по-разному реагировать как на деятельность власти, так и на возникающие проблемы.

Для современной политики характерно такое свойство, как **демократичность**. В наше время демократизируется каждое государство, партия, гражданское общество, демократизируются международные

отношения, международные правительственные и неправительственные организации, более демократично, чем ранее, мыслят ведущие политики, элита современных обществ и простые люди.

В современных демократиях, в которых власть периодически сменяется, политика приобрела **циклический характер**. Каждый политический цикл состоит из следующих периодов.

1. Предвыборная кампания, в которой политика приобретает наиболее активный и непредсказуемый характер.
2. Период выборов, подсчета голосов, составления коалиций и формирования нового правительства. Это тоже довольно бурный, но непродолжительный период политики.
3. Период реализации предвыборных программ. Наиболее длительный период. В это время активно и позитивно работают правительственные структуры; их политические противники, СМИ, гражданское общество держат правительство и правящую коалицию под огнем критики.

Массовый характер политики означает, что в XIX–XXI вв. в политику, за счет расширения избирательного корпуса, развития образования и коммуникаций, роста политической культуры, стирающей политические грани между обеспеченными и малообеспеченными гражданами, за счет информатизации современного общества пришло много людей, ранее не участвовавших в политических мероприятиях. Современную политику делают не только политическая элита, но и рядовые граждане, как правило, с 18-летнего возраста без различий доходов, рас, пола, чинов и званий. Ныне в политике участвуют не десятки и сотни тысяч граждан, как это было еще в начале XIX в., а миллионы, десятки и сотни миллионов людей. Они несут в политику свое понимание первоочередности тех или иных проблем, свое видение задач государства. Это демократизирует современную политику, делает ее массовым явлением, заставляет политиков адекватно реагировать на массовые политические акции как на улицах и площадях, так и в виде потока писем и мнений в Интернете.

Некоторые теоретики настаивают на таком свойстве политики, как рациональность¹. Другие, например Г. Лассуэлл, наоборот, считают политику в принципе иррациональной. Несомненно, **политика имеет рациональную и иррациональную стороны**. Если рассмотреть ее по периодам цикличности, то наиболее иррациональна политика в пери-

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 60.

од предвыборной кампании, наиболее рациональна политика в период реализации предвыборных программ. Если разделять ее на политику верхов и политику низов общества, то, очевидно, в верхах, особенно во властных органах, облеченных ответственностью, политика более рациональна, чем в низах общества, где есть больше возможностей для проявления политических эмоций, чувств, интуиции.

Политика, как и другие сферы общества и человеческой деятельности, обладает **пространственными свойствами**, то есть связана с определенным физическим, географическим пространством. Действительно, одна и та же политика в одной и той же стране, но в разных ее географических регионах дает порой совершенно различные результаты. Климат, рельеф местности, наличие или отсутствие реки или моря, запросы местного населения, религиозные особенности и т. д. часто создают неповторимый политический ландшафт. В США, например, явно выделяются политические пространства Востока, Юга и Запада. В России это Север, «средняя полоса» и Юг, а также Европейская часть, Сибирь и Дальний Восток. Есть и локальные пространства российской политики со своими «локальными» особенностями. Пространственные свойства политики должны знать и учитывать в своей деятельности все политики, особенно те из них, которые недавно или временно прибыли в тот или иной регион.

Временные (темпоральные) свойства политики. Эти свойства проявляются, во-первых, в том, что профессиональные политики существуют в предельно «сжатом» временном режиме, когда дни и даже вечера расписаны по минутам и почти нет возможности снять напряжение. Маргарет Тэтчер, будучи лидером Консервативной партии и премьер-министром Великобритании, например, приучила себя спать четыре часа в сутки. Политика в период предвыборных кампаний сродни спорту, а избиратели порой чувствуют себя болельщиками, и время для них летит незаметно. В другие периоды политического цикла политическое время замедляет свой бег. Кроме того, реальные политические процессы осуществляются сразу в нескольких временных диапазонах:

- в рамках реального времени — здесь политические события воспринимаются как актуальные, соответствующие современным реалиям;
- в рамках исторического времени — этих координатах воспринимаются только значимые политические события, которые, по мнению современников, войдут в историю; впрочем, часто современники в своих оценках ошибаются;

- в рамках эпохального времени воспринимаются только выдающиеся события, например запуск первого человека в космос или распад СССР; здесь тоже возможны неверные оценки¹.

1.3. Введение в российскую политику

Марксистский тезис о первичности экономики и вторичности политики опровергается современной жизнью, когда порой одного политического заявления президента достаточно, чтобы упал фондовый рынок, когда маршруты нефте- и газопроводов определяются не экономистами, а политиками, когда выход из мирового кризиса становится возможным только благодаря активному вмешательству государства в экономическую и финансовую сферу.

В России, где все сферы жизнедеятельности общества всегда были предельно политизированы, роль политики исключительно высока. Однако до конца 1980-х гг. политика не была доступна обычным гражданам и оставалась уделом избранных. И лишь когда перестройка перешла в политическую сферу, политика вышла из тиши кабинетов на улицы и площади, достигла экранов телевизоров и радиоэфира, журнальных и газетных полос. О политике в тот период говорили все — на работе и дома, с друзьями и близкими — это был период всеобщего политизированного бума после десятилетий принудительного молчания.

После появления полноценного объекта возникла возможность профессионального изучения политики как социального явления, основанного на авторитете правителей и гражданской солидарности. Политика стала, по выражению А. И. Соловьева, «символом возможности осуществления общественной власти без насилия»². То есть власти, основанной на авторитетном принуждении, взаимном согласии государственных институтов и гражданского общества, на консенсусе формирующемся в результате борьбы различных групп интересов.

Характерной особенностью России является **всепроницающая способность политики**, которая пронизывает все сферы жизни общества. Ни один вопрос экономического, социального, духовного развития не решается без вмешательства властных структур. Так, успех в бизнесе всегда связан с политической и государственной сферой, и любая политическая ошибка может дорого обойтись биз-

¹ ¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 65–66.

² Соловьев А. И. Политика // Политология: Лексикон / Под ред. А. И. Соловьева. М., 2007. С. 308.

несмену, о чем свидетельствует опыт Березовского, Гусинского, Ходорковского.

Постсоветская Россия столкнулась с проблемами, типичными для переходного этапа развития общества. Высокая дифференциация общества привела к появлению маргинальных, необеспеченных слоев, которые стали источником политизации социальных конфликтов. Неудовлетворенность социальным положением вызвала отрицательную оценку проводимой политики со стороны многочисленных групп общества, оказавшихся за пределами приоритетного распределения ресурсов, не сумевших адаптироваться к рыночной экономике и самостоятельному решению социальных и экономических проблем. Поэтому первое десятилетие в постсоциалистической России проходило под знаком разочарования в новой политике, получившей название **либерально-демократической**.

В 1990-х гг. и отечественными, и зарубежными политологами признавался **переходный характер российской политики**: от советской системы — к демократии, от плановой экономики — к рыночной, от социализма — к капитализму. Это было вполне оправданным, так как ликвидация коммунистической системы в России, как и в других странах, происходила под лозунгами демократии и свободного рынка.

В 2000-е гг. политика стала, с одной стороны, более социальной, с другой стороны, менее демократичной, причем потребность в «закручивании гаек» исходит от самого общества. Так, по мере усложнения проблем, с которыми сталкивается население, происходит рост общественного напряжения, возникает чувство социальной незащищенности, что влечет за собой ужесточение государственного контроля за экономической и политической жизнью. По результатам социологического опроса, проведенного Левада-центром 18 января 2011 г., 63 % россиян видят решение своих проблем в жестком контроле, а не в предоставлении людям свободы и ограничении государства функцией контроля¹. За период с 1999 по 2010 г. не изменилось количество граждан (52 %), которые считают, что государство должно обеспечивать нормальный уровень благосостояния всем своим гражданам, что свидетельствует о патерналистских настроениях российского общества. Л. В. Сморгунов таким образом характеризует изменения в постсоветской российской политике: «Концепция минимального государства (свобода, противопоставленная государству) была заме-

¹ Патерналистские настроения россиян. Сайт Аналитического центра Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011011803.html> (дата обращения: 22.01.2011).

нена рыночным государством (свобода выбора и обмена, регулируемая государством), а в конце появилась концепция интервенционистского государства, государства безопасности (свобода, обеспеченная государством)»¹.

В итоге после двух десятилетий переходной политики стало ясно, что не в переходе дело — страны Центральной и Восточной Европы за это время уже построили демократию. В России же политика далека от транспарентности, от единых правил игры, на которых основана демократия, она по-прежнему закрыта, инициируется только сверху и непредсказуема. Как пишет Д. Фурман, в России власть побеждает всегда, а правила игры могут меняться по желанию этого постоянного победителя².

Отличительной особенностью российской политики является ее **неинституционализированный характер**. Как отмечает В. Никонов, в России никогда не было сакральных политических традиций, и очень многое зависело и продолжает зависеть от отдельных лиц — царя, генсека, президента³. Персонификация власти продолжает оставаться ведущей парадигмой политологического дискурса, негативно влияющей на становление публичной политики. В действительности никакие профессиональные политики не смогут решить общественные проблемы без поддержки значительной части общества.

Некоторые российские исследователи отмечают проблему **нравственной политики**, опирающейся на моральные ценности российского общества. Такая политика возможна лишь в том случае, когда в ее основе лежат не интересы государства и правящей элиты, а интересы большинства российских граждан, что и делает политику моральной и эффективной. Нравственная политика требует осознанной борьбы людей за свои права — не разрушительной, революционной, а конструктивной, эволюционной. В данном контексте В. И. Пантин отмечает традиционную для России «неспособность людей к организации и к объединению для защиты своих самых элементарных прав»⁴. Как правило, в истории России объединение людей происходило свер-

¹ *Сморгунов Л. В.* Философия и политика. Очерки современной политической философии и российская ситуация. М., 2007. С. 16.

² *Фурман Д.* Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010. С. 11.

³ Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007. С. 3.

⁴ *Пантин В. И.* Мировые циклы и перспективы России в первой половине XXI века: основные вызовы и возможные ответы. Дубна, 2009. С. 311.

ху, но уже не для достижения интересов граждан, а для защиты интересов государства и бюрократии.

В основе современной российской политики по-прежнему лежит **активный политический стиль**, состоящий в навязывании обществу нововведений со стороны президента и 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 централизации, включающим навязывание определенных ценностей и стандартов политической деятельности. Тем самым властные структуры делают поведение субъектов политики лояльным.

Во взаимодействии «власть — общество» политическая инициатива в России почти всегда 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» породил традицию безответственности политической власти за последствия принимаемых решений. Несмотря на предпринимаемые усилия в данном направлении, до сих пор в российской политике трудно найти ответственного за непродуманный закон или ошибочно принятое решение, что является способом выведения из зоны критики первых лиц государства — руководителей законодательной и исполнительной власти.

Опасным для российской политики является стремление решать сложные вопросы простыми, **радикальными средствами**. Эта традиция, ведущая свое начало от опричников Ивана Грозного, получила свое наиболее полное извращенное воплощение в сталинское время и продолжает оставаться востребованной в виде экстремистских призывов радикальных политических лидеров в современной России. Массовые выступления националистического характера в Москве, Санкт-Петербурге и других городах страны в конце 2010 г. служат наглядным тому подтверждением.

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2010 гг., продемонстрировавший сырьевой характер российской экономики и ее зависимость от мировых цен на энергоносители, заставил политическое руководство страны обратиться к политике модернизации как в экономической, так и в политической сфере. Массовая потребность в повышении уровня жизни населения исторически всегда сопровождалась

расширением прав и свобод граждан, демократизацией политических институтов. Поэтому экономическая модернизация не может быть эффективной без соответствующего политического сопровождения.

Однако политическая модернизация сталкивается с тенденцией «захвата политического государством в условиях небезопасного мира», которая, по мнению Л. В. Сморгунова, может быть оправдана тактически, но несет в себе угрозу «производства опасности», выгодной недобродетельным политикам¹. Действительно, прикрываясь реальными и мнимыми опасностями, можно создать иллюзию необходимости всевластия государства, сужения сферы политики за счет вытеснения оппозиции и критически настроенных граждан на обочину политической жизни.

Важной особенностью современной российской политики является **высокая степень ее централизации**. Эта особенность вырастает из отмеченной нами исторической тенденции к централизации страны (см. введение), а также политической практики КПСС. В настоящее время централизацию политики, когда наиболее важные (а подчас и не самые важные) проблемы решает исключительно центр, опять объясняют большими размерами страны, необходимостью сконцентрировать ресурсы на наиболее важных направлениях, появляющимися возможностями для перспективного планирования. Все это верно, но следует учитывать и современные тенденции в политике развитых стран, концепцию субсидиарности, согласно которой наиболее эффективно выполняются решения, принятые на том уровне власти, который ближе всего к решаемым проблемам и который будет нести ответственность за их выполнение.

Другой особенностью, связанной с высоким централизмом российской политики, является слабая реакция гражданского общества на отмеченный выше активный политический стиль, который, казалось бы, парадоксально рождает (но все же рождает!) **пассивность гражданского общества**. Активность гражданского общества невозможно поднимать исключительно усилиями сверху, создавая различные советы, комитеты, коллегии, не имеющие решающего значения в политической жизни. Государство может поднимать активность гражданского общества, расширяя поле свободы, снимая запреты на деятельность партий, социальных движений, общественных организаций. Граждане будут более активны, если на практике убедятся, что их активность что-то значит, что, поднимая существенные вопросы, затрагивающие их интересы, они способствуют их решению.

¹ Сморгунов Л. В. Указ. соч. С. 28.

Политика модернизации, инициированная российским президентом, в значительной степени ориентирована на совершенствование политической системы, эффективное государственное управление, повышение роли гражданского общества. Эта политика наталкивается на сопротивление бюрократического аппарата, политическую инфантильность общества, патернализм значительной части населения. Тем не менее модернизация способствует расширению экономических и политических прав и свобод, и этот процесс является самоподдерживающимся. По мнению В. Л. Иноземцева, модернизация не продуцирует демократию, но создает для нее все необходимые предпосылки¹. С достаточно высокой степенью вероятности можно констатировать, что успехи в модернизации неизбежно станут основой для демократизации, а неудачи — предпосылкой провала демократических проектов.

В свое время Томас Манн приравнивал демократию к политике, определяя ее «как политический аспект духовного, как готовность духа к политике»². Правда, он идентифицировал демократию, а следовательно, политику, с принципами западной цивилизации и ее морали, что создает проблемы в таком сочетании для современной России ввиду их неидентичности основам и принципам нашей цивилизации. Вместе с тем следует согласиться, что отсутствие свободного политического пространства закрывает двери для публичности, без чего политика не представляется возможной.

Политика возникает там, где люди недовольны распределением прав и где существуют процедуры для урегулирования разногласий,³ поэтому российская политика имеет право на существование лишь в условиях требовательного общества и ответственной власти. По данным Фонда общественного мнения, лишь 30 % российских граждан в декабре 2010 г. интересовались политикой⁴. Перефразируя известное высказывание французского писателя XIX в. Шарля Манталамбера, мы полагаем — **политикой можно не заниматься, но в этом случае велика вероятность, что она займет вас**. В последнем случае результат предсказуем и не оставляет человеку шансов на развитие.

¹ Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010. С. 8.

² Цит. по: Пивоваров Ю. С. Русская политика в ее историческом и культурном отношениях. М., 2006. С. 7.

³ Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 454.

⁴ Политическое устройство России. Сайт Фонда общественного мнения. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d49pyr10.pdf> (дата обращения: 15.02.2011).

Основные понятия

Политика, политика как общественные дела, политика как деяния правителя, политика как выполнение божественной воли, политика как деяния народа, области политики, сущность политики, парадигмы политики, структура политики, функции политики, свойства политики, авторитарная политика, демократическая политика, либеральная политика, нравственная политика, особенности российской политики, политика модернизации, российская политика.

Вопросы для самоконтроля

1. Когда и где зародилось понятие «политика»?
2. Что вы знаете о политике как об общественных, государственных делах?
3. Расскажите о политике как деяниях правителя.
4. Поясните, что означает политика как выполнение божественной воли?
5. Почему Макиавелли считал политику деяниями народа?
6. Что такое военная политика?
7. Как осуществляется элитарная политика?
8. Каковы современные обобщенные представления о политике?
9. Нарисуйте схему и поясните области политики.
10. Как определяют политику современные ведущие политики?
11. Дайте обобщенное определение политики.
12. Расскажите о структуре политики.
13. Какие вы знаете сферы и субсферы политики?
14. Перечислите функции политики.
15. Что такое общие и частные функции политики?
16. Почему система функций политики текуча?
17. Назовите свойства политики.
18. Когда политика становится доступна массам?
19. Назовите особенности российской политики в 1990-х гг.
20. Почему в 2000-е гг. политика в России стала менее демократичной?
21. В чем заключается проблема нравственной политики?
22. Приведите примеры радикализма в современной российской политике.
23. Каковы особенности политики модернизации, инициированной политическим руководством страны?

Литература

Жиго Т. Политология. Харьков, 2006. С. 10–32.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Исаев Б. А. Политология. 5 изд. (серия «Краткий курс»). СПб., 2005. С. 5–13.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Мухаев Р. Т. Теория политики. М., 2005. С. 29–105.

Пантин В. И. Мировые циклы и перспективы России в первой половине XXI века: основные вызовы и возможные ответы. Дубна, 2009.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Политология: Учебник для вузов / Под ред. М. А. Василика. М., 2006. С. 6–40.

Политология: Учебное пособие / Под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова. СПб., 2005. С. 13–32.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 51–81.

Хейвуд Э. Политология: Учебник для студентов вузов. М., 2005. С. 2–27.

ГЛАВА 2

Характерные черты и легитимность политической власти в России

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 трансформации 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 госу-

¹ Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. С. 93.

дарства, самостоятельна, независима от чьего-либо вмешательства и 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 были, по выражению В. Ключевского, «их собственными орудиями», от которых власть ожидала готовности «поступить 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 особенных 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

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

власти, при императоре Петре Первом — «европеизация», в XX в. советская власть стала носителем «единственно-научно-верного мировоззрения»¹.

Исторически характерными чертами политической власти в России были 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 обусловливается этатистским представлением о необходимости сохранения политического единства и социального порядка. Как отмечает А. В. Лубский², 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.*

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

² 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.

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.

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 решениям, 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 подобия которого не было 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 внеэкономические факторы государственного хозяйствования, экстен-

сивное 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, была непрерывная 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 принимать 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 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 целерациональный, 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.

Провозглашенный 17 октября 1905 г. манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», который был конституционным актом, 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 законах 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 императору утверждалась право выдвижения законопроектов, инициатива на пересмотр конституции и право утверждения всех принятых Думой и Государственным Советом законов. Исполнительную ветвь власти также возглавлял император, который назначал главу прави-

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.

тельства (а фактически — царского кабинета), был верховным руководителем внешней политики, главнокомандующим вооруженными 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 правоправия»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 VIII главе провозглашались права подданных вкупе 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 общему отставанию общества от передовых европейских обществ и поэтому данный 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

¹ Там же. С. 271.

и реформа власти могли бы способствовать и ускоренной модернизации, и догоняющему развитию России.

Но в октябре 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, беспрецедентного в истории, неапробированного «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) основывалась 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), переkreщенную 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) про-

возглашала 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 народа.² 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. В. 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 сплачивали 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 мыслился большинством граждан³. Таким образом, легитимность выводилась

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.

из-под контроля общества и становилась трансцендентальной (недоступной познанию), что способствовало тому, что власть становилась тотальной и абсолютной.

Важнейшим фактором легитимации советской власти служила 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 весь свой пропагандистский аппарат, всю мощь тоталитарной, а затем авторитарной власти, партokratическое 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 причастности «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, способствовала 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, заключавшихся в выполнении советским государством всемирно-исторической миссии — приведении человечества 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 двадцать 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 перспективы у населения обрести долгожданную свободу и повысить свой жизненный уровень.

Важным фактором легитимности стало признание «мировым сообществом», «цивилизованными странами» того порядка, который создавался в постсоветской России. Этот порядок отличался распространением либеральных ценностей и рыночной экономики. Поддержка западными странами такого курса воспринималась большинством населения как необходимое условие дальнейшего успешного развития.

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

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 экономического развития, «заверения» в верности курсу демократических реформ, кадровые перестановки в верхних эшелонах государственной власти, осуществленные в ходе предвыборной президентской кампании 1996 г., и антикоммунистический настрой значительной части российского

электората позволил 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. В. Лубский¹, в России сложилась ситуация, описанная в теориях «государственной перегрузки» (Бритгэн 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. В стране 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 этажах социально-политической иерархии. Это подтверждается коррупционными скандалами во властных структурах. Тогда на волне массового негодования рождается мысль, что

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

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, отличающих 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.

«Сущностным свойством демократии как формы правления является непрременная обязанность власти постоянно (пусть и не всегда одинаково) откликаться на требования общества»¹, — заявляет американский ученый Джон Мюллер. Демократизация страны, являющаяся составной частью концепции инновационного развития общества и становления современного российского государства, невозможна без поддержки со стороны большей части общества. Поэтому для того чтобы политическая власть была успешной, она должна быть легитимной. Власть легитимна в том случае, если «управляемые» признают за ней право управлять. Обязательным условием для успешного проведения преобразований является обратная связь с обществом. Попытка реформировать без такой обратной связи, как образно формулирует Александр Аузан, — «это попытка сшить костюм на нестандартную фигуру, не встречаясь с заказчиком»².

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», адекватно

¹ Мюллер Дж. Капитализм, демократия и удобная бакалейная лавка Ральфа / Пер. с англ. М., 2006. С. 209.

² Аузан А. А. Договор-2008. М., 2007. С. 38.

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, 2008 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, 2003, 2007 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 исходя 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. После 2008 г. в отношении исполнительной власти появилась новая тенденция – разделение легитимности непосредственно председателя правительства, которая является стабильно высокой по причине популярности В. В. Путина, и самого правительства, рейтинг которого значительно ниже. При этом просчеты правительства в обществе не связываются с именем его председателя, а переносятся непосредственно на министров, отвечающих за соответствующие направления экономической и социальной деятельности. Так, по результатам опроса, проведенного ВЦИОМ 15–16 января 2011 г., 69 % опрошенных одобряют деятельность премьер-министра РФ, в то время как деятельность правительства одобряют 49 %¹.

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. Так, по результатам того же опроса деятельность Совета Федерации одобряют 29 % опрошенных и не одобряют 34 %, у Государственной думы показатели аналогичные: одобряют 31 %, не одобряют 42 %.

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

¹ Одобрение деятельности государственных институтов. Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=172> (дата обращения: 23.01.2011).

ным социологического опроса Левада-центра (17–21 декабря 2010), только 10 % опрошенных считают судебную власть независимой, 37 % говорят, что она контролируется исполнительными органами, а 34 % заявляют о ее коррумпированности¹.

Легитимность политической власти в современной России базируется, в первую очередь, на ожиданиях народа, связанных с личностью президента, председателя правительства, с установлением политической стабильности, с демонстрацией властью 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.

¹ Нужна ли России независимость ветвей власти? Сайт Аналитического центра Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011011904.html> (дата обращения: 23.01.2011).

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

- Герасимов Г. И.* История современной России: поиск и обретение свободы. 1985–2008 годы: Учеб. пособие для вузов. М., 2008.
- Демократия. Власть. Элиты: демократия vs элитократия: Сб. ст. / Под ред. Я. А. Пляйса. М., 2010.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Ланцов С. А.* Политическая история России: Учеб. пособие. СПб., 2009.
- Нисневич Ю. А.* Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.
- Пономарева Е. Г.* Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.

ГЛАВА 3

Политическая власть в современной России

3.1. Теоретические основы реформы политической власти в современной России

После ухода от власти КПСС 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, теории федерализма и местного самоуправления.

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 последним 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 случае необходимости, структуру политической системы,

режимы ее функционирования, ее 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 начала создаваться после Великой французской революции, хотя практика местной самоорганизации 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. Милль. 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 статьи 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 статья 10.

Теория сдержек и противовесов нашла свое отражение в статьях 105 и 107 Конституции, в которых речь идет о принятии законов и взаимодействии палат Федерального собрания и президента, статье 125, излагающей функции Конституционного суда, среди которых

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

разрешение споров между федеральными органами государственной власти и толкование Конституции России.

Теория федерализма просматривается в статье 5, в которой обосновывается федеративное устройство России, в статьях, определяющих взаимоотношения между центром и регионами, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Наконец, теория местного самоуправления учтена в главе 8 (статьи 130, 131, 132, 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.

Отмеченные выше теории власти не только нашли свое отражение в Конституции РФ, но и постепенно закрепляются в массовом сознании. Политологи различают Конституцию как документ, определяющий функции каждой ветви и основных институтов власти, и конституционализм как процесс принятия и освоения обществом конституционно закрепленной власти. Очевидно, что после принятия Конституции РФ россиянам еще предстоит пройти путь осознания и освоения общественным сознанием духа и буквы Конституции. Это будет происходить постепенно, в процессе применения тех или иных конституционных норм для защиты прав и свобод человека, в процессе отстаивания чести и достоинства в суде и т. д.

3.2. Президент Российской Федерации

Важным институтом государственной власти служит институт президентства, существующий в многообразных формах и являющийся демократическим атрибутом политической системы. Первой президентской республикой стали Соединенные Штаты Америки в 1787 г. 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 реальной 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 принижать его значение. Определяющим в оценке является материальное благополучие граждан и социальная 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) 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 — гарант Конституции России, прав и свобод человека и гражданина. Он представляет Россию внутри страны и на междуна-

родной арене, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он избирается на шесть лет 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 (см. табл. 1).

Таблица 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

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

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.

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 2000-е гг. начался рост промышленного производства, произошла политическая стабилизация, но страна по-прежнему остается бедной, с большим количеством нерешенных проблем. Реструктуризации промышленности не произошло, поэтому в результате мирового финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. Россия оказалась в числе 15 стран, наиболее пострадавших от кризиса.

В целях неотложного решения политических, экономических и социальных проблем президентом России Д. Медведевым в 2009 г. был провозглашен курс на модернизацию страны, основанный на ценностях и институтах демократии².

3.3. Федеральное собрание Российской Федерации

Важнейшим демократическим институтом, без которого немислима демократия, является парламент. Суверенитет народа воплощается

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

² Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 22.01.2011).

в государственном суверенитете именно через представительный орган власти, выражающий коллективную волю избирателей. Характерными особенностями парламента служат 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 парламента 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 парламентарских республиках правительство формирует победившая на выборах в парламента политическая партия или коалиция партий, и по существу (формально это делает глава государства) она 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 властью. В смешанных республиках президент формирует правительство с учетом расклада политических сил по результатам выборов в парламента.

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. Основной смысл парламентарской 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 парламента, значимость нижней палаты более весомая, 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 демонополизировал 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.

В Российской Федерации законодательную власть осуществляет **Федеральное собрание**. Так, в статье 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. С 1 января 2011 г. вступил в действие Федеральный закон, устанавливающий новый порядок формирования верхней палаты, в соответствии с которым кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации,

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

являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта.

В Государственную думу входят 450 депутатов, избираемых на основе пропорциональной избирательной системы сроком на пять лет. Каждая из палат обладает своими полномочиями, которые в основном соответствуют prerogatives зарубежных парламентов.

Представление о функциях Совета Федерации и Государственной думы дает табл. 2.

Таблица 2. Функции Совета Федерации и Государственной думы¹

Функции Совета Федерации	Функции Государственной думы
<ul style="list-style-type: none"> • изменение границ между субъектами Федерации; • утверждение военного положения и чрезвычайного положения; • использование вооруженных сил за границей; • назначение выборов Президента и отрешение его от должности; • назначение судей Конституционного суда 	<ul style="list-style-type: none"> • решение вопроса о доверии правительству; • дача согласия президенту на назначение председателя правительства; • объявление амнистии; • выдвижение обвинений против президента при отрешении его от должности; • назначение на должность председателя Центрального банка, председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека

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 границ².

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

² Там же. С. 45–46, ст. 106.

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

Среди инициатив, предложенных и реализованных государственной властью за последние годы, следует выделить внесение изменений в Конституцию Российской Федерации, связанных с контрольными полномочиями Государственной думы в отношении Правительства Российской Федерации и вступивших в действие с 31 декабря 2008 г. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной думы теперь относится заслушивание ежегодных отчетов правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой¹.

¹ Конституция Российской Федерации. М., 2010. С. 23.

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 и т. д., 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 уравниваются соответствующим кругом обязанностей, следовательно, ответственностью за эффективную реализацию 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, способного в большей степени узурпировать власть. Для этого существуют различные механизмы в зависимости от формы правления и национальных особенностей страны: принятия бюджета парламентом и контроль за расходом финансов представителем 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, проводимой правительством.

Исполнительную власть в России осуществляет **Правительство Российской Федерации**, которое строит свою работу на основе Конституции и Федерального конституционного закона от 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии с законом (ст. 6) Правительство Российской Федерации состоит из председателя правительства, заместителей председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

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 значитель-

ные 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 результате проведения административной реформы в 2004 г. была создана трехуровневая структура федеральных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Министерства призваны вырабатывать государственную политику и осуществлять нормативно-правовое регулирование в конкретных областях; **федеральные службы** — осуществлять контроль и надзор в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности; **федеральные агентства** призваны оказывать государственные услуги, управлять государственным имуществом и осуществлять правоприменительные функции.

В состав Правительства Российской Федерации с 2008 г. кроме председателя правительства входят два первых заместителя, семь заместителей и 17 федеральных министров. К органам исполнительной власти относятся также 35 федеральных служб (из них шесть подчинены непосредственно президенту Российской Федерации), 23 федеральных агентства и управление делами президента РФ¹.

Поворотным пунктом в отношениях между законодательной и исполнительной властью стали ежегодные отчеты Председателя Правительства Российской Федерации перед депутатами Государственной думы (первый такой отчет состоялся 6 апреля 2009). Изменение формата отношений между ветвями власти можно рассматривать в качестве антикризисной меры, которая логично вписывается в систему сдержек и противовесов, повышая ответственность обеих ветвей власти за проводимую политику.

Российский мыслитель Р. И. 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 непосредствен-

¹ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru/power/> (дата обращения: 23.01.2011).

ным 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

Третья ветвь государственной власти — судебная. Это институт, 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.

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 служит 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 выполнению. Важным морально-нравственным аспектом функционирования судебной власти является обеспечение торжества справедливости посредством отправления правосудия, то есть утверждение приоритета права, закона, а следовательно, истины.

Эффективная судебная система — это в значительной мере критерий демократичности власти. Судебная власть — единственная, которая защищает человека от государства. Демократический характер третьей ветви власти реализуется через общественный контроль, характерная особенность которого — 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 при-

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

знание 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 октябре 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР была одобрена Концепция судебной реформы, положившая начало новому этапу отечественного правосудия. 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.

Судебная система представляет собой совокупность осуществляющих правосудие судебных учреждений, действующих на различных территориальных уровнях, иерархически объединенных в систему судебных инстанций, обеспечивающих движение любого спора от низшей из них к высшей в предусмотренных процедурах судопроизводства при определенном законом разграничении функций судов по территориальному, предметному и отраслевому критериям¹.

В России действуют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. **Федеральные суды** представляют собой судебные органы, осуществляющие функции судебной власти от имени Российской Федерации на всей ее территории. К этим судам относятся:

- **Конституционный суд Российской Федерации**, который 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; это единственный федеральный судебный орган, который осуществляет конституционное судопроизводство и не имеет судов нижестоящего уровня;

¹ Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2003. С. 9.

- **Верховный суд Российской Федерации**, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, которые составляют систему федеральных судов общей юрисдикции;
- **Высший арбитражный суд Российской Федерации**, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, которые составляют систему федеральных арбитражных судов.

К **судам субъектов Российской Федерации** относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации — органы судебного контроля, которые создаются по собственному решению каждого субъекта Российской Федерации, руководствуются в своей деятельности конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, на их основе осуществляют свои полномочия и организационно не входят в единую судебную систему;
- мировые судьи субъектов Российской Федерации, которые являются судьями общей юрисдикции и включены в единую судебную систему в качестве суда первой инстанции, рассматривающего гражданские, административные и уголовные дела. Институт мировых судей появился в России в 1998 г.

В 1993 г. в Московской, Ивановской, Рязанской и Саратовской областях были образованы первые в современной России суды присяжных. **Суд присяжных** — форма судопроизводства по уголовным делам, при которой *вопросы факта* (то есть вопросы о том, имело место или нет само преступление, совершал ли подсудимый данное преступление, виновен ли подсудимый в его совершении, заслуживает ли он снисхождения) решают не профессиональные судьи-юристы, а коллегия граждан-неюристов, сформированная методом случайной выборки; решение *вопросов права* (квалификация содеянного, назначение наказания, разрешение гражданского иска и т. д.) остается за профессиональным судьей, председательствующим в процессе.

Суд присяжных обеспечивает более широкую коллегиальность, независимость, а следовательно, меньший риск злоупотреблений и судебных ошибок. Как отмечает Ю. Нисневич, «он привносит в атмосферу казенной юстиции житейский здравый смысл и народное правосознание, стимулирует состязательность процесса, испытывает правоту закона в конкретном случае»¹.

¹ Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008. С. 273.

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.

Однако российская судебная система так и не стала гарантом законности и справедливости, «совестью государства», о чем мечтали авторы судебной реформы. Поэтому в последние годы по инициативе президента ведется борьба с коррупцией, в том числе и среди судей, гуманизируется уголовное законодательство, ограничивается применение санкций, связанных с лишением свободы, о чем Д. Медведев указал в своем президентском послании: «Сила суда не в жесткости, а в неотвратимости и справедливости наказания, а миссия правосудия — не только карать, но и исправлять»¹.

Важным проявлением особой государственной и общественной значимости судебной власти служит размещение государственной символики на зданиях судов и в залах судебных заседаний, торжественный, ритуальный характер судопроизводства, что призвано стимулировать уважение и доверие к правосудию и осуществляющим его судебным органам.

3.6. Реформа политической власти 2000 г.

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

¹ Послание Президента Федеральному собранию, 30 ноября 2010 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/news/9637> (дата обращения: 23.01.2011).

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 экономической и социальной политике.

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

Основной задачей полномочных представителей президента было 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

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.

их над всеми 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 серьезно ущемила 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. оставалось в силе 14 договоров с субъектами Федерации, остальные были тем или иным путем денонсированы¹. Это привело к выравниванию политических статусов регионов.

¹ Салмин А. Указ соч., С. 81.

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 главах субъектов Федерации теперь лежала 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 стало 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 регионов, оказывать влияние на политическую элиту субъектов Федерации и с наименьшими препятствиями проводить в жизнь свою волю, что привело к стабилизации политической жизни в стране.

3.7. Реформа политической власти 2004 г.

Тринадцатого 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, которые были осуществлены 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 статьей 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. В дальнейшем они свою деятельность строили исходя из их интересов, а не из интересов большинства граждан. А так как должность руководителя администрации выборная, 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 избираться 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 не сможет гипотетически 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. Так, в частности, современные споры о «вертикали власти» предполагают три различных взгляда на проблему: во-первых, как средство для обеспечения единства, силы и эффективности государства; во-вторых, временная мера, связанная с террористической угрозой; в-третьих, 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,

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

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.

3.8. Реформирование политической власти в 2008–2010 гг.

Третий президент России Д. Медведев в 2008–2010 гг. инициировал последовательно реформы на федеральном и региональном уровнях, а также в местном самоуправлении. Так, в своем первом Президентском послании Федеральному собранию 5 ноября 2008 г. он предложил увеличить сроки конституционных полномочий президента до 6 лет, депутатов Государственной думы до 5 лет. В целях усиления контроля за деятельностью правительства им было предложено установить конституционную норму о ежегодном отчете правительства перед депутатами Государственной думы.

Дополнительно были внесены следующие изменения:

- партии, получившие на выборах от 5 до 7 % голосов, получают 1–2 депутатских мандата в Государственной думе, что позволяет им использовать парламентскую трибуну в политических целях;
- предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации представляются президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах;
- денежный залог на выборах всех уровней отменен;
- Совет Федерации с 1 января 2011 г. стал формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации;
- парламентские партии теперь имеют четко сформулированные гарантии освещения их работы в государственных СМИ.

Десятого сентября 2009 г. Д. Медведев опубликовал в Интернете программную статью «Россия, вперед!»¹. В ней он остановился на наиболее острых проблемах, которые необходимо решать, — «неэффективная экономика, полусоветская социальная сфера, неокрепшая демократия, негативные демографические тенденции, нестабильный Кавказ», и российских социальных недугов, тормозящих развитие

¹ *Медведев Дм.* Россия, вперед! Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413> (дата обращения: 23.01.2011).

страны и включающих в себя вековую экономическую отсталость, коррупцию, широко распространенные в обществе патерналистские настроения.

Президент определил пять стратегических векторов экономической модернизации нашей страны: эффективность производства, транспортировки и использования энергии; ядерные технологии; информационные технологии; собственная наземная и космическая инфраструктура передачи всех видов информации; производство отдельных видов медицинского оборудования, сверхсовременных средств диагностики, медикаментов.

Второе Президентское послание¹ было посвящено вопросам модернизации страны, которая, по выражению Д. Медведева, будет впервые основана «на ценностях и институтах демократии». Им были предложены инициативы по совершенствованию политической системы на региональном уровне: ввести единый критерий установления численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации; гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации политическим партиям, за которые проголосовали более 5 % избирателей; одно заседание в году должно быть посвящено заслушиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах; гарантии равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах; ежегодный отчет руководителей исполнительной власти перед местным парламентом по аналогии с Конституцией России.

В третьем Президентском послании² 30 ноября 2010 г. Д. Медведев в рамках совершенствования политической системы на уровне местного самоуправления предложил сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек.

Президентом России была подтверждена выбранная стратегия: «опираясь на ценности демократии, модернизировать экономику и со-

¹ Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413> (дата обращения: 23.01.2011).

² Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации, 30 ноября 2010 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/9637> (дата обращения: 23.01.2011).

здать стимулы для прогресса во всех областях; воспитать поколение свободных, образованных, творчески мыслящих граждан; поднять стандарты жизни людей на качественно новый уровень; утвердить статус России как современной мировой державы, достигшей успехов на инновационной основе».

В целях создания эффективной модели оперативного решения экономико-социальных проблем на Северном Кавказе указом президента России от 19 января 2010 г. был создан Северо-Кавказский федеральный округ, который был выделен из состава Южного федерального округа. Руководитель — А. Г. Хлопонин — наделен одновременно полномочиями заместителя председателя Правительства Российской Федерации и Полномочного представителя президента Российской Федерации, что случилось впервые в российской практике.

В качестве важного шага для решения вопросов совершенствования эффективности государственного управления по поручению президента РФ правительством 20 октября 2010 г. была разработана государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020)», в соответствии с которой все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид к 2015 г.

Основные понятия

Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации, Государственная дума, институт президентской власти в России, Конституционный суд Российской Федерации, местное самоуправление, министерства, Правительство Российской Федерации, Совет Федерации, судебная власть, Федеральное собрание Российской Федерации, федеральные агентства, федеральные округа, федеральные службы.

Вопросы для самоконтроля

1. Когда появился институт президентской власти в России?
2. В чем заключается существенное отличие статуса президента Российской Федерации?
3. В каких случаях может быть распущена Государственная дума?
4. Каков количественный состав Государственной думы и Совета Федерации?
5. Как формируется Совет Федерации?
6. Какова структура Правительства Российской Федерации?

7. Какую политическую ответственность несет Правительство Российской Федерации перед Федеральным собранием?
8. Какой суд в России занимается рассмотрением экономических споров?
9. Что включает в себя судебная система?
10. В чем заключается система сдержек и противовесов для судебной власти?
11. В чем заключается система сдержек и противовесов для законодательной власти?
12. В чем заключается система сдержек и противовесов для исполнительной власти?
13. Что включала в себя реорганизация вертикали государственной власти в 2000 г.?
14. Назовите основные направления реформы политической власти в 2004 г.
15. Какие основные реформы политической власти проведены в 2008–2010 гг.?

Литература

- Герасимов Г. И.* История современной России: поиск и обретение свободы. 1985–2008 годы: Учеб. пособие для вузов. М., 2008.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Конституция Российской Федерации. М., 2010.
- Ланцов С. А.* Политическая история России: Учеб. пособие. СПб., 2009.
- Нисневич Ю. А.* Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.
- Пономарева Е. Г.* Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.
- Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

ГЛАВА 4

Органы государственной власти Российской Федерации и их роль в российской политике

4.1. Система государственных органов Российской Федерации

Важнейшим субъектом российской политики является государство, которое осуществляет свою деятельность через государственные органы (правительство, парламент, суды, силовые структуры государства, региональные органы государственной власти) и представляющих их государственных служащих, наделенных легальными полномочиями.

Государственные органы — это один из каналов, через который народ, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляет свою власть. Государственная власть — это способность и возможность оказывать воздействие на деятельность и поведение людей с помощью государственного принуждения и от имени государства¹.

Органы государственной власти образуют механизм ее реализации и 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

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2007. С. 44–45.

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 статьей 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.

Прокуратура выполняет роль одного из элементов системы «сдержек и противовесов» в отношениях между законодательной, исполнительной и судебной властями. Она призвана обеспечивать деятельность каждой ветви власти в рамках своего конституционного поля путем применения мер к устранению нарушения законов.

Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности Советом Федерации по представлению президента Российской Федерации сроком на пять лет. Прокуроры субъектов РФ, городов и районов, а также специализированных прокуратур назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Как показывает российская практика, на органы прокуратуры, прокуроров и следователей нередко оказывается воздействие со стороны различных органов власти и частных лиц, проводятся прокурорские проверки и выносятся постановления о возбуждении дел по политическим и другим внеправовым мотивам, что снижает уровень доверия со стороны населения к этому государственному органу.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» обра-

зован федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного судопроизводства — Следственный комитет, который прежде являлся органом прокуратуры. Руководство его деятельностью осуществляет президент Российской Федерации, который своим Указом 21 января 2011 г. назначил председателя Следственного комитета — А. Бастрыкина. В истории советской и постсоветской России это первый независимый следственный орган, в обязанности которого входит осуществление предварительного следствия по широкой категории уголовных дел, что является особенно значимым в деле борьбы с коррупцией и должностными злоупотреблениями. Следственный комитет, будучи консолидирующим звеном всей следственной системы, сможет оказывать необходимое влияние на общую уголовно-процессуальную дисциплину в стране и обеспечивать должную защиту прав и свобод граждан.

В соответствии с Конституцией (ч. 5 ст. 101) для осуществления контроля за исполнением бюджета образуется *Счетная палата*, порядок деятельности которой определяется соответствующим законом 1995 г. Счетная палата — это постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным собранием и подотчетный ему, и состоящий из председателя, его заместителя, 12 аудиторов и аппарата палаты. Председателя и половину аудиторов назначает на должность и освобождает от должности Государственная дума РФ, а заместителя и другую половину аудиторов — Совет Федерации. С 2007 г. эти должностные лица назначаются палатами парламента сроком на шесть лет только по представлению президента РФ.

Счетная палата осуществляет контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и использованием кредитных ресурсов; федеральными внебюджетными фондами; поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью; банковской системой.

Счетная палата регулярно представляет информацию о своей деятельности средствам массовой информации и издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной думе.

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, Государственный совет Российской Федерации.

4.2. Вспомогательные и совещательные органы при президенте Российской Федерации

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 представляет 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 12 мая 2008 г. руководителем Администрации президента назначен С. Е. Нарышкин.

У руководителя Администрации есть один первый заместитель и два заместителя. Высокопоставленными должностными лицами Администрации являются также пресс-секретарь президента, руководитель протокола президента, помощники и советники главы государства, полномочные представители президента в органах государ-

ственной власти, уполномоченный при президенте по правам ребенка, 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 восьми федеральных округах.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся 14 управлений и референтура 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.

Совет безопасности Российской Федерации (СБ) — конституционный орган, осуществляющий подготовку решений президента Российской Федерации по вопросам стратегии развития страны, 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» 1992 г., Положения о Совете безопасности Российской Федерации 2004 г. и других нормативно-правовых актов и состоит из постоянных членов и просто членов СБ, назначаемых указом президента. В статье 83 пункт «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, назначают-

¹ Использованы материалы с официального сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://state.kremlin.ru/administration> (дата обращения: 23.01.2011).

ся председатели обеих палат парламента, руководитель Администрации президента, министр обороны Российской Федерации, министр иностранных дел Российской Федерации, министр внутренних дел, директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации, директор Федеральной службы внешней разведки.

Решения на заседаниях принимаются постоянными членами Совета безопасности простым большинством голосов от их общего числа и вступают в силу после утверждения председателем СБ. Члены Совета безопасности принимают участие в его заседаниях с правом совещательного голоса.

Основные задачи Совета безопасности:

- обеспечение условий для реализации президентом Российской Федерации его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;
- разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности Российской Федерации;
- подготовка предложений президенту Российской Федерации для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;
- подготовка решений по нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и решений по организации ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- подготовка предложений президенту Российской Федерации о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения;

- подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности;
- подготовка предложений президенту Российской Федерации по реформированию существующих либо созданию новых органов обеспечения национальной безопасности¹.

Государственный совет Российской Федерации является совещательным органом, содействующим главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Он был образован Указом президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. после вступления в силу Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации».

Название совещательного органа имеет историческое обоснование. Так, 1 января 1810 г. императором Александром I по предложению М. Сперанского был образован Императорский Государственный Совет, который до 1906 г. был высшим законосовещательным учреждением, а затем был реорганизован и получил права верхней палаты российского парламента.

Основной задачей Государственного совета является обсуждение вопросов особого государственного значения, касающихся государственного строительства, развития Федерации, хода экономических и социальных реформ, исполнения органами государственной власти и местного самоуправления федеральных законов и других нормативно-правовых актов, и внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации.

Государственный совет формируется в составе председателя Государственного совета и членов Государственного совета. Председателем Государственного совета является президент Российской Федерации. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. По решению президента Российской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации два и более срока подряд.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе восьми членов Государственного совета.

¹ Официальный сайт Совета безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/11/3.html> (дата обращения: 24.01.2011).

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. Персональный состав президиума определяется президентом Российской Федерации и подлежит ротации один раз в полгода. Президиум Государственного совета рассматривает план работы Государственного совета, а также повестку дня его очередного заседания.

Президиум Государственного совета анализирует реализацию плана работы Государственного совета и его решений. Заседания президиума Государственного совета проводятся по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в месяц.

Государственный совет представляет собой полностью подконтрольную президенту структуру, которая предназначена, по выражению Ю. Нисневича, «для компенсации главам субъектов Федерации утраченного ими реального политического влияния на процессы государственного управления, но при этом лишена властно-принудительных полномочий»¹.

4.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

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 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, которые устанавливаются федеральным законом².

Конституции (уставы) субъектов РФ, исходя из исторических и национальных традиций, устанавливают должность высшего должностного лица субъекта — руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Выс-

¹ Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008. С. 100.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

шее должностное лицо в автономных республиках, как правило, именуется президентом или главой республики, в других субъектах Федерации — губернатором или главой администрации¹. Он обеспечивает координацию деятельности региональных исполнительных органов с иными организациями государственной власти субъекта РФ, может организовывать взаимодействие региональных исполнительных органов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Главы исполнительной власти субъектов Федерации до 2005 г. избирались на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по двухтуровой мажоритарной избирательной системе. С 2005 г. граждане Российской Федерации наделяются по представлению президента России полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации региональным парламентом на срок не более 5 лет.

Наименование высшего исполнительного органа также определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган именуется правительством, кабинетом министров, администрацией².

В зависимости от наличия и правового положения высшего должностного лица и статуса высшего исполнительного органа субъекта Федерации выделяется несколько моделей организации системы исполнительной власти субъекта РФ. В соответствии с первой моделью высшее должностное лицо возглавляет и руководит высшим исполнительным органом субъекта РФ (такая модель используется в большинстве областей). По второй модели высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган субъекта Федерации, при этом установлена должность руководителя высшего исполнительного органа, замещаемая другим лицом (такая модель используется в большинстве республик и ряде областей). Третьей модели соответствует система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит коллегиальным высшим исполнительным органом, являясь по должности его председателем

¹ Имеются нестандартные наименования: в республиках Хакасия и Тыва — председатель правительства, в Москве — мэр.

² Имеются нестандартные наименования высшего исполнительного органа субъекта Федерации: в Красноярском крае — Совет администрации, в Кемеровской области — Высший исполнительный орган области, в Орловской области — Коллегия.

(такая модель используется в ряде республик, краев, в некоторых областях, включая автономную, а также в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге). В четвертой модели отсутствует должность высшего должностного лица, а его функции и полномочия исполняет руководитель исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации — глава администрации.

Наименования законодательных (представительных) органов государственной власти, их структура и число депутатов устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических и национальных традиций. Региональные парламенты имеют различные наименования: Государственный совет, Народное собрание, Народный хурал, Государственное собрание, Законодательное собрание, Совет народных депутатов, Государственная дума, областная Дума.

В большинстве субъектов региональные парламенты однопалатные, но имеются и двухпалатные — в Республике Адыгея, в Республике Тыва, в Свердловской области. Все субъекты Российской Федерации объединяет 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 пяти лет. Для выборов депутатов региональных парламентов применяется смешанная пропорционально-мажоритарная или пропорциональная избирательная система. Заградительный барьер для политических партий на выборах варьируется от 3 % (в Амурской области) до 7 % (в Республике Башкортостан, Москве и ряде областей).

Особенностью депутатского корпуса региональных парламентов является то, что не все депутаты обязаны работать на профессиональной основе. Данный вопрос решается законом субъекта Федерации, в соответствии с которым региональные парламенты Санкт-Петербурга, Москвы, Свердловской области полностью профессиональные, а в других на постоянной основе работают меньшинство депутатов (в Белгородской областной думе — 3 из 24, в Государственном совете Чувашской Республики — 9 из 44 и т. д.).

Систему судов в субъектах Федерации устанавливает Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

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 Рос-

сийской 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 области 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 нагруз-

¹ Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 10 мая 2006 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 24.01.2011).

ке 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 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.

4.4. Местное самоуправление

Особое место в механизме управления страной занимает **местное самоуправление**. Можно сказать, что оно начинается там, где заканчива-

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

ется функционирование органов государственной власти. В соответствии со статьей 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.

Общие принципы и порядок организации органов местного самоуправления установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с данным законом, под местным самоуправлением в Российской Федерации понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Для непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления применяются различные формы.

1. Одной из таких форм предусмотрено проведение **местного референдума**, решения которого подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.
2. **Муниципальные выборы** проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
3. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится **сход граждан**, который правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

4. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться *публичные слушания*.
5. Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться *собрания граждан*.
6. В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией граждан* (собранием делегатов).
7. *Опрос граждан* проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган может избираться, а может формироваться иным образом, например состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района. Он не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Численность депутатов представительного органа муниципального образования составляет от 7 (при численности населения менее 1000 человек) до 35 (при численности населения свыше 500 тыс. человек) человек. Срок полномочий депутата местного самоуправления

составляет от 2 до 5 лет. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения. В соответствии с уставом муниципального образования, он избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Контрольный орган формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Однако это 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 гаран-

тий. 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 неэффективна. 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 своекорыстных целях.

4.5. Эффективность государственной власти в современной России

Государственная власть, как правило, легитимна лишь при условии эффективного управления. Акцент на эффективном исполнении государственной властью своих полномочий неоднократно делался главами государства. Так, в ежегодном послании президента России Федеральному собранию в 2009 г. Д. Медведев сказал, что следование законным интересам и учет мнений всех граждан России, независимо от их национальности, религиозных, политических и иных убеждений,

является обязанностью демократического государства. «Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства»¹.

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 управляющего 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 получить 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.

¹ Послание президента Федеральному собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. Официальный сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 24.01.2011).

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 социального развития. При этом управление будет эффективным в том случае, если государственная власть окажется в состоянии согласовать ценностные ориентации и социальные интересы различных групп населения не только по поводу целей, но и средств развития, и не допустить перерастания социокультурных противоречий раскола 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.

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 В. Путина, «представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»¹.

Основные понятия

Администрация президента, государственные органы Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, местное са-

¹ Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml> (дата обращения: 24.01.2011).

моуправление, органы государственной власти субъектов Федерации, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти, представительные органы местного самоуправления, Прокуратура Российской Федерации, социальная эффективность государственной власти, Совет безопасности Российской Федерации, Счетная палата, технологическая эффективность государственной власти.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте характеристику органам государственной власти.
2. Что составляет единую систему государственных органов Российской Федерации?
3. Назовите органы исполнительной власти Российской Федерации.
4. Каковы функции Прокуратуры Российской Федерации?
5. Для каких целей создана Администрация президента?
6. Каковы основные функции Совета безопасности Российской Федерации?
7. Каковы полномочия Государственного совета Российской Федерации?
8. Что для России означает понятие «единая система государственной власти»?
9. Кто устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации?
10. Что означает принцип субсидиарности?
11. Является ли местное самоуправление органом государственной власти?
12. Какие ветви власти функционируют на уровне местного самоуправления?
13. Чем определяется технологическая эффективность государственной власти?
14. От чего зависит социальная эффективность государственной власти?
15. Чем объясняется недостаточная эффективность государственной власти в России?

Литература

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы. 1985–2008 годы: Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Кабашов С. Местное самоуправление в Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2009.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Конституция Российской Федерации. М., 2010.

Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.

Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Пономарева Е. Г. Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

ГЛАВА 5

Элитарные основания российской политики

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

Политика как одна 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 (таких представителей 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 служит 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.

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

О. Крыштановская дает такую дефиницию *элите*: «Это правящая группа общества, являющаяся верхней стратой политического класса. 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, избранные). 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 высокого 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.

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

² То же. С. 76.

Когда политическое или государственное сообщество перестает 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, выиграв политическую борьбу у других организованных меньшинств, претендующих на роль политической контролирующей группы. В этом случае взаимодействие элиты и массы 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 конституциями 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. Указ соч. 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, характерны общие черты, определяющие особенность правящей элиты: усиление роли исполнительной власти, повышение значимости неформальных связей и процедур, ускорение циркуляции элит, обострение внутриаэлитного соперничества и повышение мобильности.

Под *мобильностью элиты* понимают вхождение в элиту, перемещение кадров внутри политической системы и выход из элиты. Таким образом, мобильность можно разделить на вверх идущую, горизонтальную и вниз идущую. Элитная мобильность в России имеет существенные отличия от мобильности других социальных групп, что, по мнению О. Крыштановской, связано с рядом факторов.

1. Более высокая по сравнению с другими группами конкуренция между кандидатами на должность, которая возникает на всех этапах политической иерархии.
2. Неопределенность требований к кандидатам, которые должны удовлетворять условиям, нигде не оглашающимся.
3. Элитная мобильность подвержена значительно большей регламентации и планированию, чем другая профессиональная мобильность, так как существует институционализированный кадровый резерв для пополнения вакантных должностей.
4. Мобильность элиты регламентируется не столько трудовым законодательством, сколько внутригрупповыми нормами.
5. В отличие от всех других профессий, вхождение в элиту есть надевание индивида первичным политическим капиталом, который он может развить или оставить без изменения¹.

Некоторые исследователи отмечают изменения типа организации властной элиты. Так, О. В. Гаман-Голутвина² выделяет два типа: бюрократический и феодальный (олигархический). Бюрократический основан на разграничении функций экономического и политического управления, олигархический базируется на их слиянии. Историче-

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

² Гаман-Голутвина О. В. Бюрократия или олигархия? // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000. С. 162–163.

ски 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. Т. И. Заславская к главным функциям элиты в трансформационном процессе относит выработку, легитимизацию и реализацию общей стратегии реформирования общества¹. А. В. 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 государства².

К этим функциям следует еще добавить коммуникативную — эффективное представление, выражение и отражение в политических программах интересов и потребностей различных социальных слоев и групп населения, предполагающие 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 и т. д.

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

² Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учеб. пособие. М., 2000. С. 191.

5.3. Формирование федеральной элиты

В политической истории России XX — начала XXI вв. правящая элита неоднократно подвергалась существенным трансформациям. Первая существенная, по выражению С. А. Грановского, «революционно-политическая трансформация»¹ произошла в октябре 1917 г., когда к власти пришла партия профессиональных революционеров. Большевики монополизировали власть и установили диктатуру пролетариата. 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, назначение на которые утверждалось 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. Б. Ельцин 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

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

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 ликвидацию 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 девять 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».²

«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 центра 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 потенциала³.

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

² Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 235.

³ См.: Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М., 2004. С. 289.

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 безопасности, полномочными представителями президента в федеральных округах, главами властных структур в субъектах Федерации, высшим дипломатическим и военным корпусом, некоторыми другими государственными должностями, руководством политических партий и крупных общественных объединений, другими влиятельными лицами.

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, значимых для всего государства. 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 прообразом Политбюро ЦК КПСС.

Численность правящей элиты не постоянна. 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 администраций, сотрудников силовых и правоохранительных ведомств и особенно бизнесменов.

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

В отсутствии 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. А. 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

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

искусственным его омоложением в брежневский период. Прекращение квотирования по возрасту освободило высшую законодательную власть страны как от комсомольцев, так и от котируемых молодых рабочих и колхозников.

Б. 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 вошли известные ученые, общественные деятели. Президентская команда Б. Н. Ельцина более чем на половину состояла из докторов наук. Высоким был также процент имеющих ученую степень членов правительства и 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 происходило на фоне все той же образовательной системы в России, где по-прежнему большинство вузов имело технический профиль.

При В. Путине в правящей элите значительно возрос удельный вес людей в погонах: каждый четвертый представитель элиты стал военным (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. Главными отличительными чертами путинской элиты стали снижение доли «интеллектуалов», имеющих ученую степень (при Б. Ельцине — 52,5 %, при В. Путине — 20,9 %), уменьшение и без того крайне низкого представительства женщин в элите (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 и т. д.).

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

5.4. Региональная политическая элита

На региональном уровне новая политическая элита формировалась в различных субъектах в различное 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 неополитической сферы.

В автономных республиках главой являлся 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 формирование 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», изданного 7 октября 1993 г. В Указе говорилось, что главы администраций назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

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

Однако выборные тенденции набирали силу. Поэтому в ряде регионов в порядке исключения еще в 1992–1993 гг. высшая 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. Такой переход имел как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, создавалась база для разделения властей, формирования гражданского общества, возникновения равноправных субъектов Федерации. С другой стороны, выборность глав субъектов 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 высшая 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. В. Путин инициировал политические реформы с целью укрепления властной вертикали. В 2000 г. изменился порядок формирования Совета Федерации: в высшую палату парламента стали делегировать по одному представителю от исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации, но не первых лиц, как было 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 всенародные выборы главы администрации состоялись в марте 2005 г. в Ненецком автономном округе.

В итоге власть федерального центра была восстановлена, а главы регионов стали полностью зависимы от президента. 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. Так, по данным, приведенным в исследовании О. Крыштановской¹, в 2002 г. средний срок 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. Брежневе составлял 59 лет, при М. Горбачеве — 52 года, при Б. Ельцине — 49 лет, при В. Путине — 54 года.

Вес 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 (рентное) отношение к экономической деятельности. В то же время следует отметить такую тенденцию, как выдвижение влиятельного слоя интеллектуальных, культурно-профессиональных, высокообразованных политических лидеров, которые составляют ядро региональной политической элиты. Как отмечает С. А. 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 соответствовала бы уже проявившей себя новой государственности»³.

Важной характеристикой элиты служит 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 менталь-

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

² То же. С. 133.

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

ные особенности региональных административно-политических элит, следует отметить их федералистское мышление, основными параметрами которого являются сохранение целостности Российской Федерации, проблемы равноправия всех субъектов, 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 подчеркивают 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 беспокойство 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

Можно выделить две волны обновления высших слоев. Первая из них была связана с вторжением реформаторов. Вторая же ознаменовала

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: Учеб. пособие. М., 2004. С. 294–295.

приход контрреформаторов, действия которых следует рассматривать как нормальное завершение реформистского цикла. В классических образах это выглядит так: «молодых львов» вытесняют «старые лисы».

Модели *циркуляции* и *воспроизводства* элитных групп следует дополнить третьим элементом — *расширением элитного состава*. Увеличение рядов элиты 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 их 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» — 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. Последние годы в качестве некой резервации выступает депутатская деятельность, которая обеспечивает необходимый почет всем бывшим чиновникам.

С широким распространением выборов на альтернативной основе правящая элита больше не имела полного контроля за выводом нежелательных личностей из состава элиты. 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 время 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 только переструктурировала 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 стало то, что изменилась атмосфера: возросла уверенность в себе политической элиты, основой которой является высокий уровень доверия населения к президенту.

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 стала «капитализация» элитных групп. Она проявилась, прежде всего, в двух направлениях. Во-первых, часть политической элиты конвертировала свое политическое влияние в экономический капитал. Представители политической номенклатуры сами вошли в новую бизнес-элику или протекжировали 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

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

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 вносит вклад в 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 с постов своих оппонентов.

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

лении 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.

5.6. Политическая корпоративность

В западной политической элите приоритетом выступает социальное происхождение, определяющее стартовые возможности, условия и ориентиры первичной и вторичной социализации, в отличие от российской, где место этого фактора занимает предшествующая связь с номенклатурной элитой и приверженность лидеру-руководителю. Иными словами, корпоративное происхождение.

Американский политолог Ф. Шмиттер рассматривает *корпоративизм* «в качестве одного из возможных механизмов, позволяющих ассоциациям интересов посредничать между своими членами (индивидами, семьями, фирмами, локальными сообществами, группами) и различными контрагентами (в первую очередь, государственными и правительственными органами)»¹. Корпоративизм органично вписывается в демократический правопорядок, о чем свидетельствует распространение данного феномена в странах с развитыми демократическими институтами и, со значительными рецидивами, — в странах неконсолидированной демократии. Особенно негативно он проявляет себя в политической сфере.

Политическая корпоративность означает господство в политической системе совокупности лиц, объединившихся для достижения, реализации и удержания государственной власти. Взаимодействие политических корпораций позволяет им поделить рынок власти, не допуская к нему представителей широких слоев населения. Между корпорациями действует механизм «увязки» и согласования интересов. Корпорации могут строиться по социально-классовому, профессиональному, родственно-земляческому и иным признакам, но в их основе всегда лежит единство интересов. Политическая система современной России представляет собой пример взаимодействующих между собой корпораций.

¹ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. 1997. № 2. С. 15.

Политические корпорации, чтобы быть действенными, должны обладать в определенной степени монополией на представительство интересов. Это необходимо с точки зрения влияния на принимаемые политические решения, поскольку государственная власть, формируя цели и задачи своей деятельности (особенно в переходный период, когда из множественности интересов оформляются ведущие их группы), неизбежно принимает в расчет лишь те группы интересов и корпорации, которые располагают соответствующими ресурсами, то есть в состоянии мобилизовать и контролировать значительные группы населения. Тем самым складываются определенные корпоративистские представительства, а государство становится «корпоративистским государством». В основании его политики в этом случае лежит не «общественный интерес», а интерес той политической корпорации, чьи представители в данный момент находятся у руля государственной власти или обладают на нее наибольшим влиянием.

Наиболее могущественные корпорации в современной России те, которые основываются на фундаменте финансово-промышленных групп, обладающих огромными финансовыми ресурсами, контролирующими самые важные предприятия и производства, монополизирующие постепенно рынок средств массовой информации и тем самым способные влиять на процесс принятия решений по правительственным и парламентским каналам.

Особенность корпоративистской системы в России состоит в том, что она строится на основе взаимозависимости наиболее влиятельных заинтересованных групп и государства и носит договорный характер. Так, например, бывшее правительство В. Черномырдина, покровительствуя корпорации «Газпром», получало взамен возможность с его помощью решать проблемы в социальной политике. Государственная власть в России, побуждаемая необходимостью преодоления кризиса, предоставляла возможности для подобной монополизации интересов в обмен на политическую и финансовую поддержку. Поэтому корпорации следует рассматривать в качестве главной опоры политического режима в России в 1990-х гг.

Т. И. Заславская отмечает, что «в результате “рыночного” реформирования базовых институтов государство растворилось в частных политико-финансовых корпорациях... За каждой группой министерств, регионов, производственных комплексов России стоит определенный правящий клан»¹.

¹ *Заславская Т. И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М., 2004. С. 291.

В качестве одной из разновидностей политической корпорации можно рассматривать окружение Б. Ельцина во время второго президентского срока, получившее название «семья» (этот термин был впервые употреблен О. Крыштановской в 1996 г.). Ее появление стало следствием регентства — формы временного правления, возникающей в случае длительного отсутствия или болезни монарха. Во время болезни президента (после президентских выборов 1996 г.) происходила борьба за доступ к первому лицу государства, чтобы можно было повлиять на государственные решения. В конечном итоге образовалась сплоченная коалиция, общий интерес которой сводился к сохранению у власти президента, дееспособность которого была под вопросом. В состав этой коалиции входили близкие родственники президента, банкиры, охранники, доверенные чиновники. Деятельность этой неформальной структуры дестабилизировала ситуацию в стране, пыталась заполнить вакуум власти своим привилегированным положением и сохранить статус-кво в то время, когда страна нуждалась в переменах. Как отмечал В. Никонов, «по многим вопросам такой внеинституциональный центр власти, как ближайшее окружение Ельцина, которое принято было называть “семьей”, играло куда большую роль, чем все предусмотренные Конституцией институты вместе взятые»¹.

В результате деятельности политических корпораций государственная власть может оказаться заложником группы политических и экономических монополистов и подвергаться целенаправленному давлению со стороны представителей частных интересов, что может привести к олигархизации политического режима и усилению социальной напряженности в стране.

В 2000-е гг. появилась новая корпоративистская структура, связанная с принадлежностью к спецслужбам. В этой структуре существует корпоративный дух единения, присущий сотрудникам безопасности. Высказывание президента В. Путина: «Бывших чекистов не бывает»² — служит подтверждением корпоративного духа спецслужб, который цементирует власть. В такой элите главенствует солидарность. Как считает О. Крыштановская, несмотря на то что «вся страна становится ареной оперативной работы», «...такая власть вдвойне

¹ Никонов В. Путинизм // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 37.

² Дроздов Ю., Фартышев В. Юрий Андропов и Владимир Путин. На пути к возрождению. М., 2001. С. 143.

устойчива, тем более, что она скреплена идеологией патриотизма, разбавленного, правда, либеральными экономическими идеями»¹.

Российский ученый С. П. Перегудов, суммируя рассуждения Ф. Шмиттера о корпоративизме, выделил несколько основных позиций, которые смогли бы сделать корпоративизм «новым», не подрывающим, а укрепляющим демократию и социальный мир. «Во-первых, это наличие самостоятельных, независимых от государства групп интересов и их нацеленность на взаимодействие с ним ради укрепления социального партнерства и повышения экономической эффективности. Во-вторых, это та или иная степень институционализации указанного взаимодействия и способность государства “навязывать” в ходе переговорного процесса приоритеты, диктуемые общенациональными интересами. И наконец, в-третьих, это соблюдение всеми сторонами взятых на себя обязательств и соответствующая система контроля за их выполнением»². Данные принципы, переложенные на политическую сферу, могли бы предотвратить или ослабить негативные последствия политического корпоративизма.

5.7. Привилегии как признак политической элиты

Привилегии — это узаконенные льготы, прежде всего для властных структур и должностных лиц, необходимые им для полноценного выполнения своих полномочий.

Привилегии являются одним из важнейших признаков политической элиты. Исключительные права и особые возможности тесно связаны с элитой потому, что она включает в себя группы лиц, обладающих природной одаренностью, яркими талантами, особенными идеологическими, социальными и политическими качествами, которые определяют особую роль людей, выполняющих важнейшие функции управления обществом. Политическая элита, активно участвуя в осуществлении государственной власти или в прямом воздействии на нее, затрачивает немало энергии, сил, ресурсов. Чтобы эффективнее управлять, элите необходимы соответствующие источники восполнения данной энергии. Поэтому положение элиты подкрепляется ее престижем, привилегиями, льготами, поэтому она пользуется значительными материальными и духовными благами.

¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 284.

² Перегудов С. П. Новый российский корпоративизм: демократический или бюрократический? // Полис. 1997. № 2. С. 24.

Следовательно, формирование политической элиты стимулируется тем, что высокий статус управленческой деятельности сопряжен с возможностью получения различного рода материальных и моральных привилегий, преимуществ, почета, славы.

Как пишет Р. Миллс, властвующая элита «состоит из людей, занимающих такие позиции, которые дают им возможности возвыситься над средой обычных людей и принимать решения, имеющие крупные последствия... Это обусловлено тем, что они командуют важнейшими иерархическими институтами и организациями современного общества... Они занимают в социальной системе стратегические командные пункты, в которых сосредоточены действенные средства, обеспечивающие власть, богатство и известность, которыми они пользуются»¹.

Однако в силу ограниченности ресурсов власти (материальных и духовных благ, ценностей), представители элиты в добровольном порядке, как правило, не отказываются от привилегий. Элиты, для того чтобы победить в этой войне, вынуждены спланироваться, группироваться. Само высокое положение политической элиты в обществе обуславливает необходимость ее сплоченности, групповой заинтересованности в сохранении своего привилегированного статуса. «Для элитистской парадигмы, — подчеркивает Г. К. Ашин, — характерно утверждение о том, что общество не может нормально функционировать без элиты, что она имеет право на привилегированное положение, более того, должна бдительно охранять свои привилегии от “посягательства” со стороны масс»².

А. В. Малько отмечает еще один фактор, обуславливающий тесную связь элиты с привилегиями. Он состоит в том, что данная группа лиц олицетворяет собой власть, которая (в силу того, что сопряжена с распределением ценностей и ресурсов) открывает широкие возможности для реализации индивидуальных интересов элиты и ее окружения³. Следовательно, борьба за привилегии — это во многом борьба за власть, возможности, ресурсы, влияние.

После Февральской и Октябрьской революций 1917 г. произошла массовая отмена несправедливых, во многом уже отживших феодаль-

¹ Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 24.

² Ашин Г. К. Элитология в зеркале политической философии и политической социологии // Элитологические исследования. 1998. № 1. С. 11.

³ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. С. 193.

ных привилегий, произошла смена политических элит. Кроме этого, законные преимущества, исключительные права для органов и должностных лиц советского государства стали в законодательстве обозначать в большей мере посредством понятия «льготы». Развернувшаяся борьба против классовых и сословных привилегий, несовместимых с идеалами равенства и справедливости, с принципами социалистического строительства, привела к тому, что термин «привилегия» стал восприниматься как отражающий сугубо противоправные преимущества. В связи с чем и был практически вычеркнут из правотворческого оборота.

Однако вопреки марксистскому учению в советском обществе с самого начала наметилось расслоение населения на классы, занимающие различное положение в социальной структуре и, соответственно, обладающие различными возможностями в распределении жизненных благ. Неравенство в этом отношении было не каким-то отклонением от неких правильных норм, предписанных классиками марксизма, а проявлением объективных законов социального бытия. К концу брежневского периода классовое расслоение советского общества достигло высокого уровня. Стала очевидной тенденция к снижению вертикальной динамики населения, то есть сокращались возможности перехода из одних слоев в слои более высокого уровня. Представители высших эшелонов власти редко опускались в низшие, так как имели разнообразные привилегии и возможности приобретать жизненные блага благодаря своему положению в обществе.

Подобные привилегии, получаемые, прежде всего, номенклатурой, не были закреплены в нормах права либо были установлены в закрытых решениях. К таким преимуществам относились следующие: распределение жилья, дачных участков, путевок в санатории и престижные дома отдыха, дефицитных товаров и т. п.

Новая политическая элита, возглавляемая Б. Н. Ельциным, несмотря на то что пришла к власти в том числе на волне борьбы с привилегиями, не только не отказалась от имеющихся привилегий, но и увеличила их.

Система привилегий, как пишет С. В. Поленина, получила, к сожалению, «широкое распространение не только в годы застоя и деформации социализма, но и в еще большей степени в нынешний, демократический период. Речь идет о льготах, с помощью которых создаются условия повышенной комфортности жизни для избранного круга “наиболее ответственных” лиц, вычленного по признаку их

принадлежности либо приближенности к власти предрержащим. В этом случае льготы не базируются на объективных основаниях и превращаются в обычные привилегии, существование которых противоречит идее формирования правового государства и подрывает как принцип равноправия граждан, так и принцип социальной справедливости, под лозунгом которой они обычно устанавливаются»¹.

Значительная часть правящей современной российской элиты, не обладая высокими управленческими и нравственными качествами, получив громадные привилегии в результате номенклатурной приватизации значительной части государственной собственности, оказалась неспособной достойно управлять страной и во многом виновна в кризисе, охватившем общество в 1990-х гг.

В подлинно демократической стране незаконные и чрезмерные привилегии должны быть отменены. Необходимо инкорпорировать по тематическому принципу нормативные акты, посвященные льготам для высших должностных лиц, включая президента Российской Федерации, а затем и опубликовать для всеобщего сведения и контроля за их соблюдением. Кроме того, все чаще встает вопрос о тщательном контроле за имеющейся и формирующейся политической элитой (через институт выборов, референдумов, отчетов депутатов перед избирателями, средств массовой информации, опросов общественного мнения и т. п.), чтобы она не превращалась в замкнутую господствующую привилегированную касту, а работала на благо общества, большинства граждан России.

По-настоящему «демократической может считаться политсистема, которая реализует верховенство народа, влияние которого на политику является решающим, тогда как влияние элиты — ограниченным, лимитированным законом, политсистема, в которой элита подконтрольна народу. Следовательно, если мы не можем игнорировать тезис о том, что наличие элиты — это реальная или потенциальная угроза демократии, то выход, условие сохранения демократии — в постоянном контроле народа над элитой, ограничении привилегий элиты лишь теми, которые функционально необходимы для осуществления ее полномочий, максимальной гласности, возможности неограниченной критики элиты, разделении властей и относительной автономии политической, экономической, культурной и иных элит, наличии оппозиции, борьбы и соревнования элит, арбитром которой (причем не только во

¹ *Полезина С. В.* Закон как средство реализации задач формирования правового государства // Теория права: Новые идеи. М., 1993. Вып. 3. С. 16.

время выборов) выступает народ, иначе говоря, все то, что в своей совокупности и составляет современный демократический процесс»¹.

Для России важно формировать общественное мнение таким образом, чтобы политическая элита сама начала ограничивать себя в ряде привилегий, которые с моральной точки зрения выглядят явно несообразными на фоне бедности большинства населения.

Для современного российского государства все острее встает проблема становления квалифицированной, высокопрофессиональной политической элиты, которой могло бы доверять население. Таковую элиту необходимо российскому обществу создавать, прилагая значительные усилия для того, чтобы с помощью демократических и юридических норм и механизмов, в том числе и посредством законных и обоснованных привилегий, 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, фрагментация элиты, циркуляция элиты, элитный трафик.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение политической элите.
2. Назовите важнейшие характеристики элиты.
3. Охарактеризуйте мобильность элиты.
4. Перечислите функции политической элиты.
5. Чем отличаются «ельцинский» и «путинский» этапы формирования политической элиты?
6. Какие изменения произошли в составе новой политической элиты России?
7. Каковы основные особенности правящей элиты, сформированной при В. Путине?
8. Охарактеризуйте региональную политическую элиту России.

¹ Ашин Г. К. Элитология в зеркале политической философии и политической социологии // Элитологические исследования. 1998. № 1. С. 13–14.

9. Что такое реконверсия элиты?
10. Объясните соотношение фрагментации и консолидации элиты.
11. В чем заключается сущность политической корпоративности?
12. Чем обусловлены привилегии элиты?

Литература

Ашин Г. К. Элитология: Учеб. пособие. М., 2005.

Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006.

Демократия. Власть. Элиты: Демократия vs элитократия: Сб. ст. / Под ред. Я. А. Пляйса. М., 2010.

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

Кочетков А. П. Демократия и элиты. М., 2009.

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

Понеделков А. В. Политическая наука в элитологическом измерении. Ростов н/Д, 2010.

Понеделков А. В., Старостин А. М. Элитологи об элитах. Ростов н/Д, 2007.

ГЛАВА 6

Лидерство

в российской политике

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 представленных 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 являет-

ся не всякий род власти. Лидерством является власть, осуществляемая «сверху вниз»¹.

Лидером можно стать либо в известной степени случайно, интуитивно угадав интересы широких слоев, совпав своим духовным складом с их потребностями, либо целенаправленно — выявив, исследовав эти интересы. Чем сложнее политическая и социальная жизнь, тем более вероятен второй путь. Так, английский политолог Э. Хейвуд полагает, что общество, становясь все более сложным и фрагментированным, как никогда нуждается в людях, способных объяснить, что происходит в этом мире².

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, которая основана на одинаковом социальном статусе, а не на 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

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

² *Хейвуд Э.* Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. М., 2005. С. 429–430.

подчинения. 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 влияние на массы).

Из необходимости отправления этих функций вытекают качества политического лидера. Согласно Р. Кэттелу и Г. Стайсу, к ним относятся: нравственная зрелость, способность влиять на окружающих, целостность характера, социальная смелость и предприимчивость, пронизательность, независимость от сильных вредных влечений, сила воли, отсутствие излишних переживаний. Р. Манн в список необходимых свойств лидера 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 способность, готовность и умение выполнять роль лидера,

¹ Политология: Учеб. пособие / Под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова. СПб., 2005. С. 358.

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 можно выделить основные:

- 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.

В политической науке достаточно распространены дихотомические классификации **типов лидерства**, основанные на противопоставлении двух типов лидеров: «львы» и «лисы» (Н. Макиавелли),

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

«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. И. Ленин) отличает собственное видение действительности, привлекательный идеал, способный увлечь массы. Лидер-служитель (Л. И. 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. В. Жириновский, 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. Н. Ельцин) ориентируется на самые актуальные общественные проблемы, насущные требования момента. Его действия определяются конкретной ситуацией. Лидер-марионетка (К. У. 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. А. 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.

Особенностью *качеств российского лидера* в начале XXI в., очевидно, стало:

- умение формулировать цели, программы, идеологии в условиях, когда утрачены старые ориентиры, общество расколото, в нем царят апатия и анархия;

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

- 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.

Стратегии, модели, с помощью которых лидер стремится достичь своих целей, определяются понятием стиль лидерства, который зависит от личности политика, институциональной среды, механизмов прихода к власти, действующих в данной политической системе, средств массовой информации. Исследователи (Дж. Мак-Грегор, Бернс) выделяют три основных стиля лидерства — «невмешательства», «координатора», «реформатора».

Для стиля «невмешательства» характерно то, что лидер замыкается в рамках своей ответственности и компетентности, стараясь не выходить за их пределы. Стиль «координатора» предполагает активное участие лидера в повседневном политическом управлении в целях сохранения единства в своей команде, расширения поддержки со стороны электората. Стиль «реформатора» является не координирующим, а вдохновляющим на новые преобразования, и пользуются им лидеры с сильной политической волей, способные воплотить свою идею в жизнь.

Стили политического лидерства могут также 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, которым активно пользуется Д. Медведев.

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 сокращаются возможности доступа непрофессиональных

политиков к важным политическим позициям, что характерно для переходных обществ.

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

- функция гаранта справедливости, законности и порядка (защита 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 по горизонтали, на федеральную и региональную по вертикали, а также 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 обыденных, 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», которому требуются навыки в борьбе за власть и знание ее методов, созданных современной многопартийной системой. В нынешних условиях усложнения общественной организации и взаимодействия 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 отдельные 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 служит и то, что они зачастую совмещают роль владельца средств производства, выполняющего функции организатора производства, и роль политика,

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

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 — профессиональные политики, а в США политические лидеры зачастую совмещают роли 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 других политиков в зависимость от своей воли, а также наличием неформальных связей. 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. После политики равноудаленности олигархов, проводимой В. Путиным с начала 2000-х гг., роль крупных бизнесменов в политической жизни снизилась, но осталась достаточно весомой, особенно при решении социальных проблем.

Еще одна особенность заключается в том, что децентрализация государственной власти, перенос центра политического, экономического и культурного влияния в горизонтальные структуры регионов способствовали значительному возрастанию роли региональных политических лидеров. Региональные лидеры до 2005 г. выдвигались населением, поэтому старались завоевать их 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.

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.

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. Созданная им вертикаль власти остановила центробежные тенденции в стране, повысила значимость федерального центра и его влияние на региональные процессы, восстановила единую систему власти. Как отмечал А. Мигранян, это были «действия со стороны властей, более или менее адекватные сложившейся реальности»¹. Однако вертикаль власти проникла во все сферы жизнедеятельности общества и стала препятствием для развития инициативы и свободного волеизъявления граждан, источником всевластия бюрократии, неподконтрольной обществу, способствовала расширению коррупции. В результате положительный эффект вертикали власти, выразившийся в установлении политической стабильности в начале 2000-х гг., сменился негативными факторами, что явилось вполне закономерным результатом проводимой политики. Вертикаль власти стала воспроизводиться во всех социальных процессах, подчиняя себе практически всю сферу общественных отношений. Под нее подстроились чиновники, для которых вертикаль оказалась наиболее понятной системой власти — удобной для бюрократии и неэффективной для общества.

Некоторые исследователи (например, Р. Мухаев) отмечают 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 приспособляются к новым условиям деятельности, формируются «политические мутанты», соединяющие в себе черты различных стилей; политико-культурная ориентация лидеров на власть характеризует их как эгоцентричных политиков, что проявляется в приоритетном удовлетворении личных потребностей².

Одна из проблем российского общества — это выявление **номинального** и **фактического** политического лидерства. Значительную роль и при демократических режимах в формировании государственной политики нередко играют неофициальные советники высших

¹ Мигранян А. Путинские реформы государственного устройства // Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2006. С. 73.

² Мухаев Р. Т. Теория политики: Учебник для студентов вузов. М., 2005. С. 447–448.

должностных лиц, которых часто называют «серыми кардиналами». Это 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, 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.

Исследователи Б. Кретов, А. Кочетков, основываясь на мировом опыте, полагают, что в России возможны различные сценарии дальнейшего развития событий. Так, А. Кочетков вполне обоснованно полагает, что формирование полноценного гражданского общества, способного выделить из своей среды наиболее подготовленных управленцев, менеджеров, приведет к эффективному управлению страной в интересах большинства¹. Современное постиндустриальное развитие способствует развитию гражданских движений и формированию неформальной среды, генерирующей новых лидеров.

¹ Кочетков А. П. Демократия и элиты. М., 2009. С. 145.

Однако в условиях формирующегося гражданского общества возможны негативные сценарии¹. Так, вследствие ряда причин социальная база массовых демократических движений может разрушаться, поле деятельности «новых лидеров» существенно ограничиваться или совсем пресекаться. В итоге они перестанут выполнять роль альтернативной демократической силы по отношению к традиционному аппарату. В этом случае процесс становления демократического института лидерства в лучшем случае может быть отложен до неопределенного времени.

Возможен и другой негативный вариант развития событий: массовые демократические движения сохраняются, но их деятельность постепенно формализуется, жестко регламентируется и фактически огосударствуется. 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.

Позитивный сценарий возможен лишь при условии демократизации общества, при котором формируется устойчивый, самовоспроизводящийся институт политического лидерства: разветвленная по вертикали и горизонтали своеобразная сеть политических лидеров различных уровней и масштабов. Соперничающая и сотрудничающая друг с другом, они способствуют осуществлению контроля за деятельностью всех элементов власти, включению различных групп общества в политический процесс.

Испытание властью — тяжелое испытание, поэтому 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 деформация содержания и методов политического руководства служат показателем некомпетентности лидеров.

6.5. Популизм в современной России

Характерной особенностью политического лидерства в странах, где имеет место демократическая практика, является активное использова-

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

ние 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, поскольку современная массовая демократия, как небезосновательно считает Л. Ионин, акцентирует внимание не на представительстве, а на легитимации путем завоевания популярности². Так, «хождение в народ» инициатора политики перестройки М. Горбачева было подхвачено 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.

Поэтому популистские методы активно используют многие российские политики. Одним из наиболее ярких примеров такого популизма является собой В. Жириновский, сделавший ставку на свою близость

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

² Ионин Л. Апдейт консерватизма. М., 2010. С. 247.

к народу. 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, равнодушие 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 уравнивательные 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 ограниченности 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 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 эфире в средствах массовой информации, борьба за выживание тигров, белых медведей и других представителей российской фауны 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.

Все чаще пользуется популистскими приемами Д. Медведев, который ориентируется на наиболее динамичную часть электорального сегмента, используя при этом современные технологии. Им освоены самые популярные в интерактивной среде коммуникативные средства — «Твиттер»¹, «Живой Журнал» («ЖЖ»)², *YouTube*³. По итогам 2010 г. в результате голосования, организованного в Интернете, российский президент был признан лучшим блогером Рунета — российской части сети Интернет⁴. На своем официальном сайте российский президент записывает и размещает в видеоблоге наиболее важные обращения, направленные как к российскому народу, так и к зарубежной аудитории (например, к белорусскому народу⁵). Такой стиль россий-

¹ *Twitter* (Твиттер — от англ. *tweet* — «чирикать», «щебетать», «болтать») — система, позволяющая пользователям отправлять короткие текстовые заметки (до 140 символов), используя веб-интерфейс.

² «Живой Журнал», «ЖЖ» (англ. *Live Journal, LJ*) — блог-платформа для размещения онлайн-дневников (блогов) либо какой-то отдельный блог («дневник», «журнал») на этой платформе.

³ *YouTube* — сервис, предоставляющий услуги хостинга видеоматериалов. Пользователи могут добавлять, просматривать и комментировать те или иные видеозаписи. Благодаря простоте и удобству использования *YouTube* стал популярнейшим видеохостингом и третьим сайтом в мире по количеству посетителей.

⁴ Медведева признали лучшим блогером Рунета. URL: <http://www.lifenews.ru/news/51136> (дата обращения: 12.02.2011)).

⁵ Бессмысленная полоса напряжения в отношениях с Белоруссией обязательно закончится. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/video/blog/556?page=1> (дата обращения: 12.02.2011).

ского лидера импонирует прежде всего молодежи, что свидетельствует о перспективных планах Д. Медведева.

Опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что наибольшей поддержкой населения пользуются российские политические лидеры — В. Путин и Д. Медведев, которые значительно опережают по своей популярности остальных политиков. Так, по результатам социологического исследования Левада-центра (21–24 января 2011) председателя правительства поддерживают 72 % опрошенных (в январе 2010 г. — 78 %), а президента — 69 % (в январе 2010 г. — 75 %)¹. Несмотря на некоторое снижение популярности российских политических лидеров, их высокий рейтинг свидетельствует о стабильно высоком доверии к ним со стороны самых широких слоев населения.

В современной политике, даже при отсутствии у лидера подлинной харизмы, он должен тем не менее 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. Вполне очевидно, что для успеха лидеру необходимо добиться общественного признания, поэтому без популизма в политике трудно обойтись.

Основные понятия

Институционализация лидерства, неформальное лидерство, номинальное лидерство, особенности российского политического лидерства, политический лидер, политическое лидерство, популизм, 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?

¹ Январские рейтинги одобрения и доверия, 27.01.2011. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011012703.html> (дата обращения: 12.02.2011).

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. Каково соотношение 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 используют популистские методы, чем исполнительные?

Литература

- Ашин Г. К.* Элитология: Учеб. пособие. М., 2005.
- Баранов Н. А.* Эволюция взглядов на популизм в современной политической науке. СПб., 2001.
- Блондель Ж.* Политическое лидерство. М., 1992.
- Гаман-Голутвина О. В.* Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006.
- Демократия. Власть. Элиты: Демократия vs элитократия: Сб. статей / Под ред. Я. А. Пляйса. М., 2010.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Конфисахор А. Г.* Основы политической психологии. СПб., 2010.
- Кочетков А. П.* Демократия и элиты. М., 2009.
- Крыштановская О.* Анатомия российской элиты. М., 2005.
- Понеделков А. В.* Политическая наука в элитологическом измерении. Ростов н/Д, 2010.

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 коммунистического режима 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 правил¹.

В современном мире существуют 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. 3.

Таблица 3. Основные типологические черты демократической и тоталитарной политических систем²

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
Политические институты	<ul style="list-style-type: none"> • власть конституционно разделена на законодательную, исполнительную и судебную; • суд независим и действует в рамках закона; • полиция и армия выполняют свои функции под контролем закона; 	<ul style="list-style-type: none"> • интегральная, безраздельная, конституционно неограниченная власть партии, «вождя» или диктатора; • суд действует по принципу политической целесообразности;

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

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

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
Политические институты	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 партия, поддерживающая тоталитарную систему. Оппозиционные партии запрещены
Политические отношения	<ul style="list-style-type: none"> • разделение власти и судебных функций, политический плюрализм опеределют разнообразие и свободу политических отношений, конкурентную борьбу за власть в рамках закона 	<ul style="list-style-type: none"> • единственная 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	<ul style="list-style-type: none"> • плюрализм политической жизни и демократические свободы определяют многообразие политических идей, теорий и программ. Политическое сознание раскрепощено и разнообразно. Обеспечено право меньшинства на свое мнение 	<ul style="list-style-type: none"> • единомыслие и преследование инакомыслящих. Правящая элита стремится создать одномерное политическое сознание, которое в результате расщепляется на официальное (строго следующее политической доктрине) и неофициальное

Элементы структуры	Демократическая политическая система	Тоталитарная политическая система
Политические и правовые нормы	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 (см. схему 2). 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. С. Горбачева.



Схема 2. Замкнутая политическая система

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

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

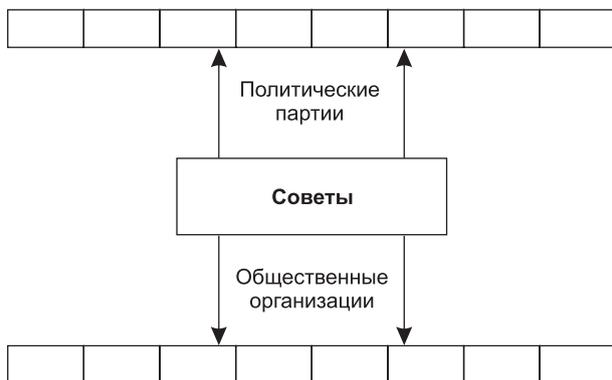


Схема 3. Размыкающаяся политическая система

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. С. Горбачева в 1988–1990 гг. (см. схему 3).

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 политического участия. 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 (см. схему 4).

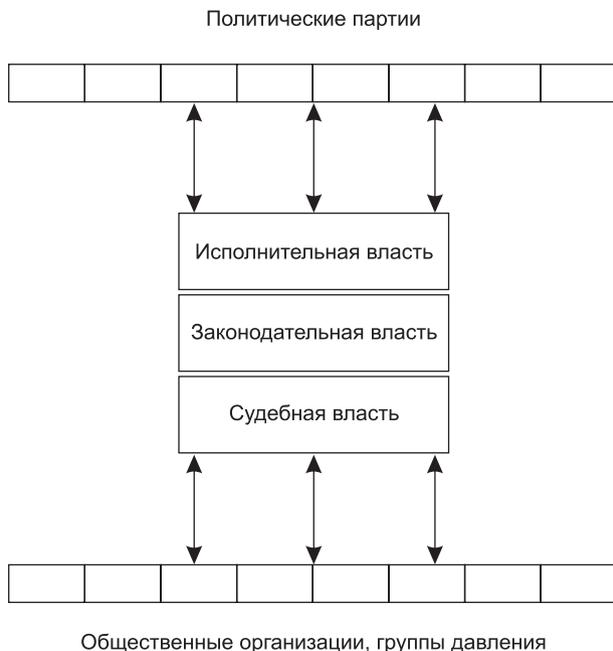


Схема 4. Разомкнутая политическая система

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. Советский период современной российской государственности

До конца 1993 г. политическая система России определялась Конституцией РСФСР 1978 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в Основной закон страны в 1989–1992 гг. Однако процесс внесения изменений и дополнений в Конституцию 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 одновременно 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) 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, нарушив тем самым принцип разделения властей 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 в России была учреждена парламентская республика.

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 президента состоялись 12 июня 1991 г., на которых президентом Российской Федерации был избран Б. Н. 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. 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, то 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 был Р. Хасбулатов. Камнем преткновения в этой борьбе стал 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 статьей 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. Оно акцентировало свою работу над проектом, разработанным рабочей комиссией Б. Ельцина. Поправки, вносимые в данный проект, рассматривались на заседаниях рабочих групп и принимались большинством голосов. Десятого ноября 1993 г. был опубликован новый проект российской Конституции, а 12 декабря проведен референдум, в котором приняли участие 54,8 % граждан. За новую Конституцию проголосовали 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.

7.4. Отличительные особенности современной российской политической системы

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

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.

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 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 государственно-подобных 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 огромными территориями 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 главных интересов Российской 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 «связано» правом, исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и свобод человека и возложения на государство обязанности 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, в частности, 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 т. д.), и где выборного представительного органа государственной власти может и не быть. Главой государства в Российской Федерации является ее президент, избираемый гражданами сроком на четыре года, а представительным и законодательным органом — Федеральное собрание (парламент), одна из палат которого — Совет Федерации — составляется 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. Цель такого разделения — 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 общедоказательную власть осуществляет **Федеральное собрание**, исполнительную — **Правительство**, а судебную — **федеральные суды (Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд** и иные федеральные суды). Президент Российской Федерации не является органом какой-либо из трех властей, а, как сказано в части 2 статьи 80, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Принцип разделения властей, закрепленный в общей форме статьей 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 восстановления 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 реализованы в политической практике.

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. Никон¹, необходимо соблюдение двух принципов. Первый принцип гласит: политический процесс должен развиваться в соответствии с правилами и процедурами, которые неподконтрольны одному человеку. 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 часто действующую Конституцию называют «ельцинской».

Второй принцип заключается в том, что существующие конфликты, которые порождает эпоха, не должны диктовать процесс создания политической системы. Конституция писалась под влиянием вполне конкретной политической ситуации, когда стояла задача принизить значение законодательной власти после жестокого столкновения президента России со Съездом народных депутатов Российской Федерации. 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). Дополнительно поправки к главам 3–8 Конституции вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации (ст. 136). Поэтому полного слома 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 игры, что позитивно отражается на политической стабильности.

7.5. Особенности политической системы России

Некоторые исследователи отмечают в политической системе современной России родовые пятна в целом традиционной для России

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

модели правления — самодержавно-бюрократической. Общая черта этой модели — исключение реальной политической конкуренции. Такая схема возникла еще в годы первой русской революции, когда под давлением организованных народных масс самодержавие было вынуждено объявить свободы и разрешить ограниченную политическую конкуренцию. Суть методологии, возведенной последующими действиями царизма в ранг политики, можно определить следующим образом: всякая оппозиция — в целом нежелательное, а когда это возможно, и недопустимое явление, но если возникает необходимость считаться с ней, предпочтительнее навязывать ей правила игры «сверху», меняя их в зависимости от соотношения сил в политической палитре.

Возникшая в России политическая система стабильно работает при условии популярности политического лидера и доверии к нему со стороны народа. И наоборот, при снижении привлекательности власти для общества возникают серьезные сбои, которые чаще всего преодолеваются нелегальными, а нередко и нелегитимными методами.

Для снижения рисков, заложенных, по мнению Бориса Межуева, в политической системе, необходима смена конституционного строя, который должен сочетать принцип идеократии и демократии. Сохранение существующего режима должно, на его взгляд, обеспечиваться неким надпартийным идеократическим органом, не претендующим на оперативное вмешательство в политический процесс. Этот идеократический орган должен сформулировать основные принципы общегосударственной политики и допускать к выборам только такие политические силы, которые отвечали бы данным принципам. Тем не менее наличие идеократического компонента государственного строя России не отменяет необходимости конкуренции политических сил, представляющих несовпадающие интересы разных слоев населения страны, а также их различные представления об оптимальном социально-экономическом и международном курсе государства. Такое предложение российского политолога основывается на опасении перед экономическими кризисами, которые могут возникнуть при снижении цен на энергоносители и которые непременно перерастут в политические¹.

Вероятно, данная конструкция может работать, но лишь при условии замены идеократического органа консолидированным партнерством государства и гражданского общества, которое может создавать соответствующие правила игры, лишаящие маргинальные политиче-

¹ Межуев Б. «Российское государство может быть лишь сочетанием идеократии и демократии». URL: <http://liberal-1.hosting.parking.ru/sitan.asp?Num=604>.

ские силы права участвовать в реальной политической борьбе. Любой другой вариант идеократического органа приведет к диктатуре, причем не закона, а конкретного политического деятеля или политической силы.

Одним из важнейших условий адаптации политической системы к новым вызовам современности является наличие механизмов, позволяющих минимизировать риски принятия ошибочных и непрофессиональных решений, что предполагает наличие открытых площадок для обсуждения возможных вариантов решений, согласования позиций различных социальных групп. По мнению А. Рябова, нынешняя политическая система России не обладает подобными адаптивными механизмами. Государственная дума «ни по структуре представительства, ни по кадровому составу не способна играть роль самостоятельного центра принятия решений. В условиях «сжатия» пространства публичной политики, отсутствия влиятельной оппозиции нет и иных институтов для согласования интересов и выработки оптимальных решений»¹.

В таких условиях эффективность принятия решений исполнительной властью значительно снижается. Для того чтобы увязать деятельность политической партии с принятыми законами и решениями Правительства, необходимо соотнести исполнительную власть с политической партией, получившей большинство в парламенте. В российских условиях такой подход возможен лишь при условии выдвижения политической партией своего представителя на пост председателя правительства, который должен быть соотнесен с данной политической партией через членство в ней. В данном случае действия правительства будут ассоциироваться с принимаемыми ведущей партией решениями, и соответственно : общество будет воспринимать правительственных чиновников как исполнителей общего курса — успешного или ошибочного.

В постсоветское время произошли существенные изменения в институциональной системе России. Так, Т. Заславская выделяет следующие основные признаки, характерные для ситуации последних лет:

- повышение уровня либеральности и демократизма, расширение прав и свобод человека, что привело к большей самостоятельности граждан;
- сохранение противоречивости формально-правового пространства (системы действующих в государстве законов, подзаконных и ад-

¹ Рябов А. 2008: развилки российской политики // Свободная мысль. 2008. № 2. С. 25.

министративных норм), что открывает возможность для неправовых и в то же время ненаказуемых действий;

- неполное соответствие юридических норм реальным условиям жизнедеятельности общества, а потому их невысокая легитимизация. Когда новые нормы воспринимаются обществом как легитимные, они реализуются в массовых практиках и способствуют позитивному изменению институтов, в противном случае — отторгаются как необоснованные, несправедливые;
- низкая эффективность государственного контроля за выполнением правовых норм;
- преимущественно консервативная направленность социокультурных норм массовых групп (крестьян, рабочих, мелких служащих, пенсионеров), что приводит к сопротивлению в практическом освоении новых законов и правил (в том числе демократических);
- повышение эффективности институциональных регуляторов социальной активности, что связано с продвижением России в сторону либерализации и демократизации государственных и общественных институтов¹.

Политическая ответственность является определяющей составляющей эффективной политической системы. В современной российской ситуации представляется крайне важным исключение возможности перекладывания ответственности за принятые решения на другие политические институты. В данном случае должна быть ясность, какой политический институт отвечает за те или иные принятые решения и с какой политической партией следует ассоциировать проводимую политику.

Существующие механизмы в современной российской Конституции позволяют без ее изменения создать ответственное правительство и работоспособный парламент при условии ответственности за деятельность обоих политических институтов той политической партии, которая получила поддержку большинства населения на выборах в Государственную думу.

7.6. Взаимозависимость институционализации и политической культуры

Власть, чтобы быть легитимной, вынуждена подстраиваться под ожидания людей и проводить свою политику, сверяясь с барометром об-

¹ *Заславская Т. И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004. С. 127–132.

публичного мнения. Поэтому курс, проводимый в последние годы и направленный на политическую и экономическую стабильность, решение социальных проблем, усиление роли России на международной арене, поддерживается большинством граждан, так как отвечает потребностям общества. Успехи по обозначенным направлениям являются основой легитимности власти в обозримом будущем и свидетельствуют о высоком доверии к ней со стороны общества. Как отмечает Е. Г. Ясин, поддержка населения «делает режим легитимным даже при свертывании демократических институтов, которые еще не успели доказать гражданам свою полезность и которые общество еще не готово отстаивать».¹

Исходя из ожиданий общества, власть строит такую модель политических институтов и практик, которая в большей степени соответствует выдвигаемым ею целям развития. Тоска по сильному государству, которое «в старые, добрые времена» боялись, но уважали, ментально присутствует у большинства населения. Такое ощущение основывается на объективной исторической реальности: Россия не может себе позволить быть слабой, ибо это чревато распадом государства и его полной зависимостью от иностранных держав. Недаром конец XX в. многими исследователями ассоциируется со Смутным временем, последствия которого стали для последующих поколений назиданием в порочности безответственной политики власть предержащих.

Эффективно функционирующие институты, поддержанные обществом, сохраняются, продолжая работать, в отличие от институтов, не соответствующих ожиданиям людей, над судьбой которых власть вынуждена задуматься.

Наиболее эффективной системой, позволяющей учитывать запросы населения и динамично реагировать на них, является демократическая система, способная обеспечить долговременную политическую стабильность. Попытки достижения стабильности авторитарно-бюрократическими методами приводят в конечном итоге к дестабилизации.

Ю. А. Красин полагает, что «решающим критерием демократии является не устройство политических институтов, а то, в состоянии ли они найти и применить адекватные национальным традициям и культуре способы аккумуляции и выражения многообразия интересов и устремлений общества»².

¹ Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России? М., 2006. С. 297.

² Красин Ю. А. Судьба демократии в России // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 24.

Следует признать, что современная политическая система России, рассматриваемая как набор политических институтов, в конце XX — начале XXI в. приведена в соответствие со стандартами современной демократии. Однако такой набор импортированных институтов вошел в противоречие с российской политической культурой, характеризующейся регламентацией социальных отношений «сверху» и патерналистским отношением общества к государству. В результате вместо действенного контроля за государственными структурами в современной политической практике продолжается персонификация власти и слепая вера в ее непогрешимость.

Возможные реакции российской политической культуры на импорт чужеродных институтов, с точки зрения Г. Л. Кертмана, предполагают три варианта. Первый — отказ в легитимации, отторжение инноваций. Второй — усвоение новых практик, сопровождающееся интериоризацией демократических ценностей и соотносимых с ними политических установок, что приведет к трансформации отечественной политической культуры. Третий — реинтерпретация новых институтов с учетом традиционных представлений о власти и ее взаимоотношений с народом. В данном случае возникают новые практики и вырабатываются соответствующие мотивации политического поведения, основанные на измененных ценностных ориентациях¹.

В реальной политической практике все эти тенденции переплетаются, что является результатом адаптации российской политической культуры к новому институциональному дизайну.

Исходя из наших исторических особенностей, сложившейся политической культуры можно утверждать, что демократия в России не может быть построена «снизу», поэтому демократические политические институты должны создаваться «сверху». Однако в данном случае эти институты становятся действительно демократическими только при условии их открытости, возможности влиять на них со стороны общества.

С. В. Патрушев отмечает, что «консолидации демократии в России препятствуют дефицит самоорганизации и человеческой солидарности как сферы бытования гражданского общества, неразвитость политического общества как области институционализированного контроля

¹ Кертман Г. Л. Традиционалистская реинтерпретация демократических институтов в российской политической культуре // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С. В. Патрушева. М., 2006. С. 436–437.

над государственной властью, неэффективность государственного аппарата и недостаток законопавия как основы конституционализма и современной правовой культуры». По его мнению, российские граждане испытывают «дефицит современных нормативно-ценностных комплексов — законности, уважения прав человека и чужого мнения, и потребность в актуализации ценностей морали, равенства, труда, семьи и традиции»¹. Данную тенденцию подтверждает и сама власть в лице Д. А. Медведева: «Россия, без преувеличения, это страна правового нигилизма. ... таким уровнем пренебрежения к праву не может “похвастаться” ни одна другая европейская страна. И это явление, уходящее в нашу седую древность»².

Принципы и цели, которые востребованы в современный период среди российских граждан, с точки зрения политических руководителей, — это свобода и справедливость, гражданское достоинство человека, благополучие и социальная ответственность. Как отмечает Д. А. Медведев, «базовые ценности сформулированы человечеством уже давно, но применить их к российской специфике порой бывает проблемой. И главный вопрос в том, чтобы совместить, сделать так, чтобы наши национальные традиции совместились с фундаментальным набором демократических ценностей»³.

По утверждению Владимира Путина, политическая система России, чтобы быть гибкой и стабильной, «должна не только соответствовать национальной политической культуре, но и развиваться вместе с ней»⁴.

Однако ценности не только должны быть в наличии. Они должны институционализироваться, то есть превратиться в социальные нормы и практики, признаваемые как социальными акторами, так и большинством членов общества. А. А. Аузан, характеризуя гражданское общество, в одной из своих лекций говорил о необходимости «делать

¹ Патрушев С. В. Проблемы легитимации институциональных изменений и варианты универсализации институционального порядка // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С. В. Патрушева. М., 2006. С. 532–533.

² Медведев Д. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме. URL: http://medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm (дата обращения: 12.02.2011).

³ То же.

⁴ Выступление президента Российской Федерации на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», 8 февраля 2008 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_tyre63374type63378type82634_159528.shtml (дата обращения: 12.02.2011).

институты, которые позволяли бы жить, потому что не бывает более-менее комфортных условий жизни в обществе, если не выработаны серьезные системы неформальных правил».¹

Можно согласиться с С. В. Патрушевым, утверждающим, что окончательное вхождение России в современность будет означать переход «от моральной регуляции к регуляции правовой, от персонализированного доверия к генерализированному межличностному доверию».²

7.7. Опыт трансформации политических институтов в России

Принципиально важным, по мнению авторов, является адаптация институтов российской политической системы под политику, проводимую политическим руководством страны. Эта адаптация должна отражать приоритеты, имеющиеся на данный момент у власти. В российских условиях низкой политической активности общества государство само инициирует создание политических институтов, с его точки зрения необходимых для демократического развития. Принципиально важным является не слепое копирование институтов западной демократии на российской почве, а совмещение наших национальных традиций «с фундаментальным набором демократических ценностей»³.

Трансформация политических институтов постсоциалистической России может быть подразделена на несколько основных периодов, связанных с приоритетами в развитии страны.

1. Переход от авторитарного советского режима перестроечного времени к свободному обществу с рыночной экономикой и демократическими методами формирования власти (1991–1998).
2. Переход от олигархического к государственному капитализму, укрепление государственности (1998–2004).
3. Формирование политических институтов, призванных обеспечить претензии России на статус «великой державы» и реализацию идеи суверенной демократии (2005–2007).

¹ Аузан А. А. Договор-2008. М., 2007. С. 93.

² Патрушев С. В. Проблемы легитимации институциональных изменений и варианты универсализации институционального порядка // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С. В. Патрушева. М., 2006. С. 545.

³ Медведев Д. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме // URL: http://medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm (дата обращения: 12.02.2011).

4. С февраля 2008 г. политическим руководством страны заявлено о переходе к новому этапу, связанному с модернизацией, инновационным управлением и развитием человеческого потенциала.

В начальный постсоветский период наибольшую востребованность в обществе приобрели такие ценности, как свобода, частная собственность, рыночная экономика, возможность выбирать власть и другие, с которыми связывалось процветание на Западе. Поэтому соответствующие институты во многом были импортированы извне ввиду их отсутствия в России. Реформаторы начала 1990-х гг. полагали, что главным препятствием для реализации данных приоритетов является государство, поэтому стремились вытеснить его, прежде всего, из экономической сферы. Однако для того чтобы эти ценности работали, необходима была ответственная власть, подконтрольная обществу. Избрание руководителей без соответствующего спроса с них за свою работу со стороны народа, политических партий, гражданского общества привело к быстрому разочарованию в либеральных и демократических ценностях. Институт рыночной экономики формировался при попустительстве со стороны государства очень медленно, без надлежащих законов, которые стали замещаться криминальными схемами с вовлечением в них и предпринимателей, и чиновников. В середине 1990-х гг. произошло становление олигархического капитализма, для которого выгодным стал традиционный характер взаимоотношений между властью и обществом.

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 сформировавшимся классом частных собственников, сопровождавшегося фантастическим всплеском коррупции, возникновением номенклатурно-олигархических кланов, стремившихся подчинить государство своим интересам.

Выборность руководителей регионов, порядок формирования Совета Федерации, состоящего из руководителей исполнительной и законодательной ветвей власти регионов, договорной характер взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации повышали их самостоятельность, снижали эффективность центра, что поощряло сепаратизм и центробежные тенденции в Российской Федерации.

Конституция, определившая политическую систему современной России, была принята в 1993 г. в условиях резкого противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти и явилась

«продуктом» победившей в этом соперничестве стороны. В ней отдается дань историческому прошлому, связанному с силой и авторитетом первого лица в стране, и продекларированы ценности, характерные для современного демократического государства. Как отмечает Ю. А. Красин, современная политическая система России амбивалентна и представляет собой странный антиномичный симбиоз демократии и авторитаризма, ограничивающий возможности демократического развития и затрудняющий политическое самоопределение страны¹.

Современная трансформация политических институтов происходит в рамках данной Конституции, которая может интерпретироваться в зависимости от приоритетов в качестве основного закона как олигархического государства, так и правового демократического по той причине, что сущность политических институтов в определяющей степени зависит от их содержания.

Изменение политики, а соответственно и формирование соответствующих институтов власти, произошло после дефолта 1998 г., когда возникла потребность в усилении роли государства в реформировании российского общества, прежде всего его экономики, и снижении его зависимости от корпоративистских олигархических структур. Необходимы были методы, обеспечивающие оптимальный баланс механизмов саморазвития общества и государственного регулирования, неизбежного для сложно организованных социально-экономических систем. Как выяснилось в ходе реформ, 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. В концентрированном виде такую политику удалось реализовать Владимиру Путину и его окружению.

Политическая система начала 2000-х гг. характеризовалась усилением властной вертикали, равноудаленностью олигархов от власти, повышением роли государства в социально-экономической сфере, сменой приоритетов в региональной политике, попыткой создания действенной судебной системы, реформированием административно-государственного аппарата. Не отказываясь от либеральных преобразований в экономической сфере, государство стало проводить активную социальную политику путем перераспределения ресурсов в пользу проигрывающих слоев общества (бюджетники, пенсионеры,

¹ Красин Ю. А. Политическое самоопределение России: проблемы выбора // Полис. 2003. № 1. С. 124–133.

молодежь). Политические преобразования стали носить в значительной степени авторитарный характер, но не вызывали резких протестов основной части общества. В то же время стала очевидной устойчивость возникшего институционального порядка, характерной особенностью которого становится невозможность его смены без согласия других субъектов политики.

Высокая активность террористов стала достаточно серьезным поводом для корректировки политической системы в сторону дальнейшего усиления властной вертикали, а также ограничения гражданских свобод. Такая тенденция стала доминирующей не только в России. После 11 сентября 2001 г. в таких странах, как США, Великобритания, Франция, Германия и некоторые других, а после бесланских событий в сентябре 2004 г. и в России, были приняты нормативные акты по повышению мер безопасности граждан. Как отмечает Л. В. Сморгунов, «основа этих мер содержится в новом соотношении свободы и безопасности: принцип безопасности получил приоритет по отношению к принципу свободы»¹.

Параллельно властью декларируется поддержка институтов гражданского общества и формирование партийной системы, состоящей из сильных, поддерживаемых обществом политических партий. С этой целью сформирована избирательная система, а также приняты соответствующие законы, способствующие укрупнению политических партий.

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. Эффективность должна достигаться не за счет деятельности гражданского общества, а за счет властной вертикали, формирующей механизм зависимости первых лиц субъектов Федерации от федерального центра, который и определяет степень эффективности региональной власти.

Современная политическая система создается властной политической командой с точки зрения своего видения политической ситуации и ориентиров на будущее. Формирующиеся политические институты

¹ Сморгунов Л. В. *Философия и политика. Очерки современной политической философии. Российская ситуация.* М., 2007. С. 17.

в современной России обслуживают идею суверенной демократии, выдвинутую в качестве приоритетной при решении как внутри-, так и внешнеполитических задач. В качестве приоритетов на первый план выдвинуты суверенитет государства и демократический характер власти. В данном контексте суверенитет означает способность государства самостоятельно проводить как внутреннюю, так и внешнюю политику, а демократия заключается в выборности органов власти и ее подотчетности народу.

Большинство российских граждан поддерживает складывающиеся политические институты по причине ментальной веры в Путина как политика, способного сохранить завоеванные свободы, восстановить нарушенное чувство справедливости и укрепить международный авторитет страны. Власть стремится заручиться электоральной поддержкой для проведения намеченного курса, и ей это успешно удается. В результате в России возникла двойственная ситуация.

С одной стороны, сегодня никто не мыслит свою жизнь без тех или иных (в зависимости от востребованности) свобод, без открытой страны, без частной собственности, без рыночной экономики. С другой стороны, складывается закрытая политическая система, характеризующаяся высоким уровнем нерациональной бюрократизации, кастовостью, недоступностью для населения. По мнению Л. Радзиховского, в России возник «кентавр: открытая страна с закрытой системой власти»¹.

Такая тенденция позволила В. Иноземцеву охарактеризовать российское государство как сложную социальную структуру, порождающую «квазикастовую систему, архаическую и неэффективную»², что частично подтверждается социологическими опросами.

Так, по результатам январского 2011 г. опроса, проведенного аналитическим центром Юрия Левады, на вопрос «Что сейчас более всего угрожает России?» самые распространенные ответы оказались такими — «рост цен, обнищание широких слоев населения» (62 %), «рост безработицы» (42 %), «экономический кризис» (30%), «рост преступности» (29 %), «произвол властей» (18 %)³.

¹ *Радзиховский Л.* Незаконченная революция // Российская газета. 2007. 18 августа. С. 3.

² *Иноземцев В.* Природа и перспективы путинского режима // Свободная мысль. 2007. № 2. С. 44.

³ Чего опасаются россияне, 31.01.2011 г. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011013100.html> (дата обращения: 12.02.2011).

Принятые в последние годы законы не расширяют, а ограничивают политические права российских граждан. Законодательно введены множественные ограничения на проведение общероссийского референдума, ужесточены требования к созданию политических партий, отменены прямые выборы глав субъектов Федерации, а также избирательные блоки и независимое общественное наблюдение на выборах, повышен заградительный барьер на выборах в Государственную думу. Наряду с этими ограничениями активно используется административный ресурс, с помощью которого осуществляется информационное доминирование кандидатов и политических партий, поддерживаемых исполнительной властью. Как считают А. Иванченко и А. Любарев, «такая ситуация во многом связана с политической усталостью российских граждан, разочарованием значительной их части в идеалах демократии»¹.

Вертикаль власти ограничивает демократию, но в результате повышения уровня жизни у российских граждан, формирующих гражданское общество, все в большей степени будет возникать потребность во влиянии на политические процессы, что в конечном итоге может стать гарантией формирования демократических политических институтов. Реализация новых амбициозных задач, которые ставит политическое руководство перед страной, предполагает концентрацию усилий на решении трех ключевых проблем:

- создание равных возможностей для людей;
- формирование мотивации к инновационному поведению;
- радикальное повышение эффективности экономики на основе роста производительности труда.

По мнению В. Путина, «результатом решения всех этих задач должно стать вхождение России в число мировых технологических лидеров»².

Для реализации поставленных целей необходимы институты с совершенно иным содержанием. Прежде всего, это относится к государственному управлению, судебной власти, федеративным отношениям, организации эффективного гражданского контроля за государственной властью.

С точки зрения А. Аузана, современная повестка дня — это восстановление институтов российской государственности. Такой необыч-

¹ Иванченко А., Любарев А. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С. 220.

² Выступление президента Российской Федерации на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», 8 февраля 2008 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_tyre63374type63378type82634_159528.shtml (дата обращения: 12.02.2011).

ный вердикт поставлен известным отечественным экономистом и общественным деятелем не по причине любви к сильному государству, а потому что произошло переплетение бизнеса и государства, которые заполнили все ниши общественных отношений¹.

На основе анализа институциональных изменений в постсоветской России можно сделать следующие выводы.

1. В России сложилась элитарная модель демократии, характерная особенностью которой заключается в добровольной передаче элите права руководить политическим процессом. Политическое участие народа ограничено выборами вследствие того, что большинство граждан иррационально, некомпетентно и имеет неустойчивые предпочтения.

Родоначальником элитарной концепции демократии является Йозеф Шумпетер, который утверждал: демократия не означает, что народ непосредственно управляет. «Демократия значит лишь то, что у народа есть возможность принять или не принять тех людей, которые должны им управлять»². Демократичность этого метода определяется наличием свободной конкуренции за голоса избирателей между претендентами на роль лидеров.

Й. Шумпетер подчеркивает важность принятия решений опытной и компетентной элитой при ограниченном контроле со стороны граждан. Функция граждан заключается в выборе-отзыве правительства или в избрании посредников для этой цели. В соответствии с демократическим методом к власти приходит партия, получившая наибольшую поддержку избирателей. Выборы — лишь средство, которое заставляет элиту ощутить свою ответственность за политические решения.

Данная модель в большей степени соответствует российскому менталитету и сложившейся политической культуре с ее приоритетом интересов государства над интересами личности, которые, с одной стороны, не являются неизменными, но, с другой стороны, критично воспринимают предлагаемые либеральные ценности и установки. О соответствии российской демократии элитарной в ее «шумпетерианском» варианте писал Б. Г. Капустин: в логике «шумпетерианской демократии» демократический процесс есть не власть народа, а власть политиков, но политиков, избираемых на условиях «свободной конкуренции»³.

¹ Аузан А. А. Договор-2008. М., 2007. С. 123.

² Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 372.

³ Капустин Б. Г. Грядущие выборы и правила шумпетерианской демократии // Идеология и политика в посткоммунистической России. М., 2000. С. 284–285.

В России элитарная демократия привела к резкому расслоению общества и противостоянию богатых и бедных, а в конечном счете, как отмечает Ю. А. Красин, к отчуждению общества от власти и росту авторитарных тенденций¹. В связи с чем встает вопрос о целесообразности смены парадигмы демократического развития. Так, В. Петухов выражает обеспокоенность комбинацией либеральной экономики и элитарной демократии как долгосрочной стратегии развития общества, которую он называет опасной². Все более насущной задачей становится развитие гражданского общества.

2. Политическая элита создает институты сообразно целям развития, которые сама же и намечает. Исходя из российской исторической традиции демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества, а не наоборот. Проблемой в данном контексте является, как пишет Г. В. Пушкарева, «склонность отдельных политических акторов к переинтерпретации правил институциональных взаимодействий в соответствии со своим видением политической ситуации, своей оценкой перспектив политического развития, своими политическими ценностями и своим опытом»³.

3. При эффективном решении существующих проблем повышается поддержка политической элиты со стороны общества, возрастает легитимность власти, равно как и не критическое отношение к ней, связанное с возрастающей верой в ее непогрешимость.

Демократические институты не могут состояться без высокого доверия к ним со стороны общества, без признания их в качестве определяющих механизмов решения возникающих проблем. Такое доверие возможно только в условиях интериоризации у граждан нормативного порядка и правил, устраивающих их в качестве регулятора общественной жизни. Пока же не произошло подобной интериоризации у большинства граждан, главным фактором политической стабильности общества является авторитет политических лидеров (действующих президента и премьер-министра), который восполняет слабость существующих институциональных механизмов.

¹ Красин Ю. А. Судьба демократии в России // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 34.

² Петухов В. В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 78.

³ Пушкарева Г. В. Кризисное поле российской демократии // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 53.

4. В условиях политической инфантильности населения идеализация власти приводит к усилению авторитарных тенденций в управлении обществом. Просвещенная элита понимает, что в современном мире наиболее эффективную адаптацию к общественно-политическим реалиям осуществляет демократическая система, поэтому инициирует демократические институты, которые, с ее точки зрения, должны повысить управляемость социально-экономическими процессами и поставить под контроль административно-политические элиты. В то же время, и в этом следует согласиться с Г. В. Пушкаревой, одна из важнейших проблем современной российской политической институциональной системы заключается в ее «неустойчивости, подверженности воздействию случайных факторов, способных переформатировать архитектуру нормативного порядка, усилить структуры, открывающие легальные возможности для превращения страны из формально демократической в формально авторитарную»¹.

5. Социально-экономическое развитие способствует увеличению числа активных образованных граждан, пополняющих ряды гражданского общества, критично воспринимающих издержки власти. Формирующиеся институты становятся символом уже укоренившихся в стране западных демократических ценностей, с одной стороны, и традиционного отношения к политической жизни — с другой.

Демократические институты, уже сложившиеся в России, оставляют шанс на снижение авторитарной составляющей в политическом режиме. По мнению В. Петухова, при всем своем несовершенстве демократические институты в России «выступают противовесом окончательной узурпации власти олигархами и бюрократией»². Прежде всего, в стране созданы институты гражданского общества — политические партии, общественные объединения, основанные на самоорганизации людей. И пусть эти институты еще слабы и нуждаются в укреплении, но они уже сейчас оказывают свое влияние на власть, которая не может не считаться с их мнением, что служит основой дальнейшей демократизации общества. В то же время трудно не согласиться с А. И. Солженицыным, убежденным в том, что нашей стране «никогда не добиться процветания — без сочетания действий централизованной власти и общественных сил», представленных местным самоуправлением³.

¹ *Пушкарева Г. В.* Кризисное поле российской демократии // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 53.

² *Петухов В. В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 144.

³ *Солженицын А.* Что нам по силам // Аргументы и факты. 2008. № 5. С. 3.

В современной России создаются переговорные институты, основанные на трехсторонних переговорах государства, организаций гражданского общества, отстаивающих интересы наемных работников, и бизнеса. Эти некорпоративные институты являются действенными при усилении организаций гражданского общества и не допускают излишней политизации переговорного процесса.

В стране функционируют институты информации, которые уже не могут быть полностью монополизированы властью, так как современные средства коммуникации невозможно полностью проконтролировать и цензурировать.

Сформировался и показал свою состоятельность институт выборов, являющийся как формой контроля за действиями политической элиты, так и школой гражданской ответственности, формирования культуры гражданственности.

Выбор в пользу демократии, считает В. И. Пантин, означает в России не только изменения во властных структурах, «но и самоизменение общества, принятие народными массами иного типа социокультурного развития. Именно иного типа культуры, а не просто рыночной экономики или новых политических институтов»¹.

Дальнейшая модернизация страны предполагает совершенствование политических институтов и практик, приведение их в оптимальное соответствие избранной стратегии, что станет результатом эволюционного развития общества.

Основные понятия

Высший орган государственной власти, государственная власть в Российской Федерации, демократическое государство, компоненты политической системы, конституционная комиссия, конституционное совещание, конституция, многопартийность, политическая система, правовая основа политической системы, правовое государство, республиканская форма правления, советская система организации власти, субъекты Российской Федерации, Съезд народных депутатов Российской Федерации.

¹ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 187.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите высший орган государственной власти в России в соответствии с редакцией Конституции РСФСР 1992 г.
2. Когда началась работа над новой Конституцией современной России и почему первый проект Конституционной комиссии не обсуждался на Съезде народных депутатов РСФСР?
3. Кто является источником власти в соответствии с Конституцией 1993 г.?
4. Назовите виды субъектов Российской Федерации.
5. Что означает «республиканская форма правления»?
6. Назовите государственные институты, осуществляющие законодательную, исполнительную и судебную власть в России.
7. Перечислите основные принципы демократической организации общества.
8. Какие процедуры предусмотрены Конституцией для внесения поправок и ее отмены?
9. Охарактеризуйте политическую ситуацию в России, когда принималась современная российская Конституция.
10. Дайте характеристику первой статье Конституции Российской Федерации.
11. В чем заключается взаимосвязь институционализации и политической культуры?
12. Как вы считаете, демократические политические институты в России должны создаваться «сверху» или «снизу» и почему?
13. Перечислите основные периоды трансформации политических институтов постсоветской России.
14. В чем заключается разница между олигархическим и государственным капитализмом?
15. Какие политические институты призваны обеспечить претензии России на статус «великой державы»?
16. Назовите особенности «властной вертикали».
17. Приведите примеры политических институтов, возникших на основе сочетания западных демократических ценностей и традиционного отношения к политической жизни.

Литература

Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.

Глебова И. И. Политическая культура России: образы прошлого и современность. М., 2006.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.

Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Пономарева Е. Г. Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Теория политики: Учеб. пособие / Под ред. Б. А. Исаева. М., 2008.

Фурман Д. Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.

ГЛАВА 8

Политические режимы в современной России

8.1. Соотношение понятий «политическая система» и «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 один 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, власть передается 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.)¹.

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 управлении².

Итак, 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 Подробнее см.: Теория политики: Учеб. пособие / Под ред. Б. А. Исаева. СПб., 2008. С. 163–184.

² Политология: Учебник / А. Ю. Мельвиль. М., 2004.

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.

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.

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. Аналитики характеризуют эту систему терминами «авторитарная демократия», «режимная система», связывая ее возникновение со слабостью государства и незрелостью гражданского общества.

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.

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.

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. Своеобразие российской ситуации И. К. Пантин видит в том, что народ пока не может возвыситься до демократии, а государство еще не в состоянии стать народным, демократическим¹.

Гибриднему режиму присуще переплетение взаимоисключающих принципов жизнедеятельности. Как отмечает российский политолог Лилия Шевцова, с одной стороны, мы видим персонификацию и нерасчлененность власти, которую она ассоциирует 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, разрывающаяся 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 порядок².

Чем более институционализована политическая система, тем более упорядочено государство, которое угрожает гибриднему, относительно 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, на функционирование режима оказывают влияние личные связи, покровительство и желание сохранить свою автономию. Поэтому создание политических институтов не сопровождалось институционализацией политических процессов.

Корнями постсоветского политического режима являются, с точки зрения исследователей, особенности российской политической культуры — патернализм, этатизм и т. д. Консерватизм любой устоявшейся системы настолько велик, что преодолеть его крайне трудно, поэтому результат борьбы неизвестен. Так, отечественный политолог В. Гу-

¹ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 144.

² Шевцова Л. Ф. Смена Режимы или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 47.

торов 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 новые»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 стало следствием коммунистического правления. В данном контексте современный политический режим в России, по мнению Н. Шестова, «антикоммунистичен постольку, поскольку либерально-демократичен»³.

Примерно до середины 1990-х гг. господствующей тенденцией было движение страны в направлении представительной демократии. Конкретными проявлениями такой политики явились 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»⁴.

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.

³ Шестов Н. И. Идея единства страны и реформа российской политической системы // Полис. 2004. № 6. С. 112.

⁴ Смолин О. Н. Политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2006. С. 197.

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. Голоса избирателей служат важнейшим ресурсом режимной системы. 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 современная политическая практика создает институты формально демократические, но которые 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 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 населению властью. ...Мы видим сегодня очень серьезный авторитарный запрос со стороны населения...»¹.

¹ Шестопал Е. Б. Авторитарный запрос на демократию, или Почему в России не растут апельсины // Полис. 2004. № 1. С. 28.

8.2. 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 уровнях¹.

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.

Политическую систему, сложившуюся при Б. Ельцине, некоторые политологи назвали «режимно-государственной», при которой в центре режима находился президент с большим объемом полномочий. Результатом такой политической практики явилось ослабление государства, неспособного утвердить принципы конституциональной независимости политической системы от существующего режима.

Политическая власть, осуществляемая в России в 1990-е гг., не использовала методы традиционного авторитаризма, а имеющий место политический режим не мог себя изолировать от некоторых черт современной либеральной демократической политики, таких как критика со стороны СМИ, парламентский надзор, а также выборы. В то же время 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. Ростой², характеризуют неизбежный переходный период, подготовительную фазу перехода к демократии, так как для становления действительного де-

¹ См.: Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 27.

² Ростой Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политис. 1996. № 5. С. 9.

мократического 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.), 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»¹. 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;
- 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 вне зависимости от качества работы правительства;
- множественность режимов (частичное соблюдение демократических процедур на федеральном уровне и авторитаризм в ряде регионов);

¹ *Смолин О. Н.* Политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2006. С. 203–204.

- 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, нерегулируемой законодательными актами и неподконтрольной обществу;
- неразвитость системы местного самоуправления, зависимого 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 мону-субъективности власти, то есть сосредоточении властных ресурсов в одном персонафицированном институте при сугубо административных функциях всех других институтов. Такой режим исследователи называют персоналистским. Михаил Краснов данный тип режима характеризует как несбалансированное сосредоточение властных прерогатив (как явных, так и скрытых) в руках института-личности при формальном сохранении принципов и институтов, свойственных конституционному строю¹.

Существующая конфигурация политической власти создает специфическую ситуацию, при которой легитимируемые 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 на-

¹ Краснов М. Фатален ли персоналистский режим в России? (Конституционно-правовой взгляд). URL: <http://www.politstudies.ru/extratext/lm/flm001.htm#40vg> (дата обращения: 13.02.2011).

делены 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 кампаниях.

В 1990-е гг. у политической власти отсутствие долговременной стратегии развития сочеталось с обилием разного рода федеральных программ, слабо увязанных между собой и финансово необеспеченных. 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 общества вместо общества гражданского.

8.3. 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 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 продемонстрировал 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 государственность с либерализмом, твердом неприятии реставрационных идей»¹.

¹ Согрин В. В. Политическая история современной России. 1982–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 238.

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 в 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»¹.

В ежегодных президентских Посланиях Федеральному собранию акцентировалось внимание на создании условий для высокого уровня жизни в стране, «жизни безопасной, свободной и комфортной», которая возможна только при зрелой демократии и развитом гражданском обществе². Стремление соответствовать «гуманистическим ценностям, широким возможностям личного и коллективного успеха, выстраданным стандартам цивилизации» является, с точки зрения президента, приоритетной задачей России как страны европейской цивилизации³.

¹ Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 12.

² Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 26 мая 2004 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml (дата обращения: 13.02.2011).

³ Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml (дата обращения: 13.02.2011).

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»¹.

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 диктатуры². 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»³.

Неверие в торжество демократии высказывает и В. Ачкасов: «Постепенно демократия превращается в России в конвенциональную ценность, олицетворяющую “все то хорошее”, что есть “у них” на Западе и вряд ли возможно у нас...»⁴.

Алексей Кива при характеристике политического режима использует термин «олигархически-бюрократический режим», который опирается на бюрократию и сырьевую олигархию. Опасность такой модели правления А. Кива видит в дезинтеллектуализации власти, в «закупорке механизмов обновления власти», во взаимозависимости элементов системы, которая может легко привести к ее разбалансировке⁵.

¹ Урнов М., Касапара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005. С. 26.

² Шевцова Л. Ф. Смена Режима или Системы? // Полис. 2004. № 1. С. 47.

³ То же. С. 50.

⁴ Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001. № 3. С. 89.

⁵ Кива А. Какой режим формируется в России? // Свободная мысль. 2007. № 12. С. 16.

Некоторыми политологами стал использоваться термин «управляемая демократия» для характеристики современного политического режима. Данный термин — это косвенный индикатор происходящего. Между тем существуют и прямые признаки отхода нынешней политической системы России от базовых принципов конкурентной политики. Так, практически почти всем 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 демократия 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 5 до 7 % 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 общества в случае провалов и ошибок. Попытавшись переложить ответственность на правительство и парламент, лидер будет лишь под-

¹ См.: 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.

рывать 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 «путинизм», под которым он понимает нынешний российский режим и идеологию президента.²

Некоторые исследователи считают, что действия президента обусловлены потребностями и ожиданиями общества. Так, Е. Шестопал 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 перехвату представительских функций у населения и бизнеса, пренебрежением мнениями гражданских контрагентов и торможением политической активности общества.

¹ Шевцова Л. Ф. Смена Режимы 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 Шестопал 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 ханству. Реплика политического циника // Полис. 2006. № 2. С. 164.

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 задавленного 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. И. К. Пантин добавляет: назначение демократического режима заключается в изменении способа преобразований, а не только состава сил, осуществляющих реформирование².

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 В. Путина 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. Р. Пайнс отмечает, что Путин действительно пользуется популярностью, так как восстановил в России традиционную модель управления: авторитарное государство, где граждане освобождены от ответственности за политические решения, а для укрепления искусственного единства используются образы воображаемых иностранных врагов³.

«Сочетание либеральной экономики, жесткой власти, открытой, независимой внешней политики характерно для консерватизма в его голлистской разновидности»⁴, — считает В. Никонов. Именно на этих

¹ Соловьев А. И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис. 2004. № 6. С. 105–108.

² Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 147–148.

³ Пайнс Р. Бегство от свободы: что думают и чего хотят россияне. URL: <http://inosmi.ru/stories/01/05/29/2996/210029.html> (дата обращения: 15.09.2008).

⁴ Никонов В. Путинизм // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 37.

столпах строил свою политику президент Франции Шарль де Голль. И эта политика принесла ощутимые для страны результаты. Именно такой политики придерживался 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.

8.4. Современные тенденции в политическом режиме России

С избранием президентом России *Д. Медведева* появились новые тенденции в политическом режиме: переход от моноцентричности власти к двум центрам; объявлена борьба коррупции; началась работа по ликвидации правовой безграмотности населения; либерализуются законы, связанные с выборами и деятельностью политических партий.

Первенство в российской политике теперь является двойственным — наряду с президентом появился второй центр силы в лице премьер-министра. В России складывается система власти с разделением полномочий — не только в соответствии с Конституцией, а реальное разделение, когда внешняя политика является прерогативой президента, а внутривластные проблемы — правительства.

Либеральный имидж Д. Медведева был кардинально скорректирован проблемами, с которыми пришлось сталкиваться государству. Но либеральные тенденции в деятельности президента остались, причем борьба с коррупцией, которую возглавил Дмитрий Медведев, является важнейшим критерием его либеральности.

С 1 марта 2011 г. вступил в действие Федеральный закон «О полиции», предполагающий не только изменение названия правоохранительной структуры, но и изменение качества ее работы. Так статья 1 закона гласит: «Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности»¹. Предназначение полиции отличается от милиции тем, что отсутствует упоминание об интересах государства в редакции Закона «О милиции» 1991 г. «Милиция в РСФСР — система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь,

¹ Федеральный закон № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 года «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля.

здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения»¹. Таким образом, в деятельности правоохранительной структуры впервые сделан акцент на приоритетах безопасности личности перед интересами государства.

Постепенное реформирование политической сферы имеет двойственный характер, с явным намерением Д. А. Медведева ускорить ее демократизацию. Тем не менее 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.

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 лъстецов, 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»².

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 в стране образовался огромный разрыв между богатыми и бедными, что при отсутствии стабилизирующего «среднего класса» ведет к росту авторитарных настроений.

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.

¹ Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026–1 «О милиции». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=6650;dst=100009> (дата обращения: 13.02.2011).

² Яковлев А. Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 13.

Еще Г. П. 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 подкреплённая 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, которое с помощью правовых норм 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 обусловлено 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, наличие бандформирований, перманентный рост преступности; природные катаклизмы; этно-региональные и конфессиональные конфликты; нестабильность ситуации внутри правящих элит.

Надо отметить, что тенденции к авторитаризму усиливаются, когда перед обществом стоят качественно новые задачи, требующие времени и большого напряжения всех социальных ресурсов. А. А. Галкин и Ю. А. Красин делают следующий вывод относительно возможности

¹ Федотов Г. П. Россия и свобода // Судьба и грехи России. СПб., 1992. Т. 2. С. 284.

авторитаризма в современной России: «...на данный момент наибольшая опасность состоит не в установлении юридически оформленного автократического режима, а в постепенном вползании в некую “авторитарную ситуацию”» — в состоянии фактической узурпации властных функций государственно-бюрократическими и финансово-олигархическими группировками... при одновременной симуляции функционирования демократических каналов контроля над властью»¹.

С другой стороны, в современной России все отчетливее проявляются характерные черты демократии: строятся основы правовой государственности и создаются устои 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 кандидатуры для выдвижения на пост главы администрации субъекта Федерации; с 2006 г. начала работать Общественная палата, одну из важнейших задач которой составляет проведение экспертиз наиболее значимых законопроектов в целях реализации интересов общества, с 2009 г. правительство обязано отчитываться о своей работе перед российским парламентом, ежегодно в Государственной думе и региональных парламентах рассматриваются вопросы, поставленные политическими партиями, не прошедшими по итогам выборов в законодательный орган власти.

Для усиления в России демократических тенденций необходимо проведение реформ, имеющих положительный результат для большинства людей: реформы административно-государственного аппара-

¹ Галкин А. А., Красин Ю. А. Россия: Quo vadis? М., 2003. С. 235.

та, 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 политических ориентаций 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 частично стабилизировали общественно-политическую ситуацию и оказали помощь гражданам в получении жизненно важных услуг. Новые программы развития разрабатываются исходя из коррективов, вызванных мировым финансово-экономическим кризисом.

Вектором развития политической власти в современной России в последние годы стала политика центризма. Независимо от идеологической направленности политика центризма способствует минимизации политических конфликтов, помогает использовать политический потенциал всего общества, поддерживать стабильные отношения между элитарными слоями и гражданами.

Тем не менее для России по-прежнему актуально 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.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите различия между политической системой и политическим режимом.
2. Почему в России политический режим персонифицирован?
3. Перечислите основные характеристики политического режима Б. Ельцина.
4. Что означает выражение О. Смолина: «демократический по форме, но авторитарный по содержанию политический режим»?
5. Как политический стиль В. Путина повлиял на политический режим при его президентстве?
6. Что означает характеристика А. Яковлева относительно политического режима В. Путина: «экономика либеральная, политика авторитарная»?
7. Перечислите авторитарные тенденции в политическом режиме современной России.
8. Перечислите демократические тенденции в политическом режиме современной России.
9. Назовите различия в политическом режиме 2008–2010 гг. по сравнению с 2000–2007 гг.
10. Какие новые тенденции в политическом режиме появились при президентстве Д. Медведева?

¹ *О'Доннелл Г.* Следует ли слушаться экономистов? URL: http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-11/o_donn.htm (дата обращения: 13.02.2011).

Основные понятия

Авторитаризм, Б. Ельцин, бюрократически-авторитарный режим, В. Путин, гибридный режим, демократия, Д. Медведев, «ельцинский» политический режим, 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».

Литература

Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Пономарева Е. Г. Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Теория политики: Учеб. пособие / Под ред. Б. А. Исаева. СПб., 2008.

Фурман Д. Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.

ГЛАВА 9

Формы правления и территориального устройства в России

9.1. Разновидности форм правления

Пары политических категорий: «политическая система» — «политический режим» и «государство» — «форма правления», пожалуй, конгруэнтны. 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 г. 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: парламентскую, президентскую и смешанную (полупрезидентскую). Смешанная форма правления, в свою очередь, подразделяется на парламентско-президентскую, образующуюся при преобладании парламентской власти над президентской, и президентско-парламентскую, в которой президентские prerogatives перевешивают 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 следующее.

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.

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

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

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 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 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 различных странах тяготеет к одной из этих форм. Ее главная характерная черта — двойная ответственность правительства: перед президентом и парламентом. Сравнительный анализ

¹ Rub, Friedbert W. Schach dem Parlament! — Über semipresidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften // Leviathan. № 2. S. 265.

всех трех видов республиканской формы правления дает Н. А. Сахаров¹ (см. табл. 4).

Таблица 4. 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 ответствен 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

¹ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 30–32. Таблица дана в сокращении.

Президентская республика	Полупрезидентская республика	Парламентская республика
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
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

9.2. Форма правления российского государства

Российская политическая система с учетом полномочий президента значительно отличается от западноевропейских парламентских форм правления. Немецкий политолог Э. Шнайдер считает, что России скорее соответствует модель 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 за 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.

Немецкий ученый сравнивает форму правления в России с французской и американской моделями и делает вывод, что она не является копией французской, однако ориентируется, скорее, 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»².

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 %»³.

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;

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

² Schneider E. Rie russische Presidentschaftwahl. Koln (Berichte des Bundesinstituts fur ostwissenschaftliche und internationale Studien. 1996. № 50). S. 7–16.

³ Цит. по: Шнайдер Э. Указ. соч. С. 58.

- баланс сил: вето обеих палат парламента лишь в том случае вынуждает президента подписать неодобряемый им закон, если он сам не проявляет законодательной активности¹.

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»². Такую же точку зрения высказывает О. Зазнаев, который аргументирует свой выбор тем, что для этой модели характерны всенародные выборы президента, формирующего правительство с полного или частичного согласия парламента и имеющего право распустить законодательный орган власти при выражении им недоверия 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 президентской³.

Схожей позиции придерживается Б. И. Макаренко. Анализируя российский политический строй, он делает вывод: «институционально Россия никак не может считаться “чисто президентской” и тем более “суперпрезидентской” республикой и близка к “президентско-парламентской”»⁴. Однако в реальной российской политической практике сложилась ситуация, отличная от классических определений. Конституционное большинство уже во второй подряд Государственной думе принадлежит политической партии, которая в качестве основной задачи выдвигает поддержку президентского курса, что существенным образом сказывается на отношении парламента к правительству. Президенту приходится лишь формально согласовывать кандидатуру премьера по той причине, что партия полностью поддер-

¹ *Furtak R. K.* Staatspräsident — Regierung — Parlament in Frankreich und in Russland: Verfassungsnorm und Verfassungspraxis // Zeitschrift für Politikwissenschaft. № 4. S. 966.

² *Никонов В.* Конституционный дизайн // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 18.

³ *Зазнаев О. И.* Типология форм правления: работа над ошибками // Полис. 2006. № 1. С. 100.

⁴ *Макаренко Б. И.* Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 2. С. 40.

живает его кадровую политику, так же как и законодательную, проявляющуюся в представлении соответствующих законопроектов и их полное одобрение в Государственной думе. Поэтому Б. И. Макаренко полагает, что «республика, по своему институциональному устройству близкая к президентско-парламентскому типу, в политической практике функционирует как чисто президентская»¹.

Другие исследователи (С. А. 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.

Исходя из сочетания конституционного оформления и политической практики современной России, можно сделать вывод о *промежуточном характере республиканского устройства между президентско-парламентской и президентской формами правления*. На такой характер формы правления доминирующее влияние оказывает российская политическая традиция (правление царя, императора, генсека), преобладающие национальные черты (почитание власти), склонные представлять ее как президентскую. Однако складывающаяся политическая ситуация позволяет предположить, что в новой конфигурации власти правительство станет более самостоятельной структурой, и тогда форма правления приобретет классический президентско-парламентский вид.

Как полагает Джон Мюллер, «...основная привлекательность демократии состоит не в том, что она является или может стать идеально совершенной формой правления, а в том, что при всем своем несовершенстве имеет несомненные преимущества по сравнению с другими»³. Форма же республиканского устройства должна определяться политико-культурными особенностями каждой страны.

Президент Российской Федерации провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти, при том что исполнительная власть прямо возложена на правительство. Вместе с тем Конституция предоставила президенту Российской Федерации как главе государст-

¹ Макаренко Б. И. Российский политический строй: опыт неинституционального анализа // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 2. С. 41.

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

³ Мюллер Дж. Капитализм, демократия и удобная бакалейная лавка Ральфа / Пер. с англ. М., 2006. С. 128.

ва, 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 органов исполнительной власти, вправе отменять постановления и распоряжения федерального правительства. Президент наделен Конституцией и на ее основе 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 — 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. С 2009 г. правительство обязано ежегодно отчитываться перед депутатами о своей деятельности.

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 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.

9.3. 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 отличаются 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 распре-

деленных 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.

Авторы солидарны с отечественным политологом Г. И. Грибановой, которая рассматривает федерализм в качестве самоуправляющегося гражданского общества, опирающегося на договор-соглашение между гражданами, устанавливающее во имя свободы и прав человека партнерские взаимоотношения с органами государственной власти, делегирующее при этом различным уровням власти соответствующие предметы ведения и полномочия¹.

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, системы судебная, правовая и система гражданства, разделение власти и полномочий федерации и государств-членов.

Известный исследователь федерализма Дэниел Элейзер полагал, что понятие «федерализм» имеет два значения: «В узком смысле оно обозначает взаимоотношения между различными правительствами уровнями, в более широком — сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации»². Таким образом, федерализм предполагает **демократическую децентрализацию**, то есть автономность, самосто-

¹ Грибанова Г. И. Федерализм и демократия в современной России // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 194.

² 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.

тельность 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: деконцентрация, делегирование и передача власти. **Деконцентрация** — это административная договоренность, согласно которой функции центрального правительства передаются региональным представительствам 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.

9.4. Конституционные основы российского федерализма

Федеративное устройство России закреплено в Конституции 1993 г. 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 входило **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 последу-

ющем 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, Красноярский край, Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа с 1 января 2007 г. объединены в Красноярский край², Камчатская область и Корякский автономный округ с 1 июля 2007 г. образовали Камчатский край³. 1 января 2008 г. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ вошел в состав Иркутской области⁴, а с 1 марта 2008 г. в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа образовался Забайкальский край⁵.

В настоящее время в состав Российской Федерации входит 83 субъекта: республик — 21, краев — 9, областей — 46, городов федерального значения — 2, автономных областей — 1, автономных округов — 4.

Отношения центра и субъектов Федерации в России поставлены на правовую основу. Конституцией разграничены предметы ведения

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 № 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».

³ 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».

⁴ Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

⁵ Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

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.

9.5. Особенности российского федерализма

Однако реализация заложенных в конституции предпосылок в повседневной политической практике наталкивается на серьезные препятствия, приводящие к серьезным нарушениям основ федеративного устройства. Противоборство между тенденциями децентрализации и централизации, демократическими методами управления и авторитарными привело к созданию противоречивого федерализма, который

А. Салмин назвал фиктивным¹, а В. Ковалев номинальным². М. Х. Фарушкин придерживается сходного мнения, характеризуя российский федерализм как неустоявшийся, имеющий «по ряду признаков более декларативный, чем реальный характер»³. Население оказалось отдалено, а иногда исключено из процесса принятия решений и участия в федеративных политических связях.

Г. И. Грибанова предполагает, что «в условиях демократического транзита политические элиты оказываются вынужденными для сохранения территориальной целостности страны нередко обращаться не только к демократическим, но и авторитарным инструментам воздействия, усиливая уровень централизации государственного управления», откуда происходит противоречивость федеративных реформ⁴.

В 1990-х гг. в российской политической практике серьезно нарушались основы федеративного устройства. Так, например, конституции 19 из 21 республик 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 самостоятельно принимала 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 природ-

¹ Салмин А. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2. С. 48.

² Ковалев В. А. Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии» // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 236.

³ Фарушкин М. Х. Институциональные пробелы в российском федерализме // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 180.

⁴ Грибанова Г. И. Федерализм и демократия в современной России // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 197.

ные ресурсы, находящиеся на их территории, своей собственностью. В начале 2000-х гг. все эти конституции субъектов были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В результате описанных процессов в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

- смешанный этно-территориальный 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 централизм, 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 формировании 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

¹ Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» 12 февраля 2004 г. URL: <http://www.gks.ru/PEREPIS/osnitogi.htm> (дата обращения: 12.02.2011).

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 Федеративный 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, строгое разграничение функций и собственности между федеральной и региональной властями, все большая передача 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

Деконцентрация, делегирование, демократическая децентрализация, критерии федерализма, монархия, республика, парламентская рес-

публика, 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

Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учеб. пособие. М., 2008.

Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Пономарева Е. Г. Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Фурман Д. Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.

Яковенко И. Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008.

ГЛАВА 10

Становление современного российского государства

10.1. Основы российской государственности

Начало нового тысячелетия стало для России точкой отсчета государственного возрождения, связанного с переосмыслением своего нового места в мире после десятилетия неопределенности и утраты международного влияния. Поиск сопровождается спорами политиков и экспертов по поводу роли государства в новых исторических условиях, о путях обретения былого величия российского государства.

Государство — это важнейший социальный институт политической системы, призванный воплощать в себе исторический путь конкретного народа, его социально-экономическое и духовное наследие, осуществлять воспроизводство устоявшейся характерной жизни. Как пишут В. Ильин и А. Ахиезер, «государство — легальный институт конституирования интересов целого»¹. То есть целью государственной власти является отстаивание интересов государства, всего общества в противовес частным, фрагментарным интересам.

И в то же время «государство — это абстрактная сущность, которую нельзя увидеть, услышать или потрогать»². Мартин ван Кревельд называет его «всего лишь одной из форм, которую исторически принимает организация правительства» и которую нельзя считать вечной³.

С цивилизационной точки зрения государство представляет собой не только определенную организационную форму, но и является носителем специфической культуры, так как состоит из людей, связанных

¹ Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 50.

² Кревельд М. Расцвет и упадок государства: Пер. с англ. М., 2006. С. 11.

³ То же. С. 509.

между собой не только посредством вертикальных и горизонтальных связей, но и особой государственной субкультурой, определенными ценностями. Именно эта субкультура лежит в основе принимаемых на всех уровнях государственной власти решений. Российское государство явилось продуктом уникальной евроазиатской цивилизации, что наложило отпечаток на весь ход его исторического развития.

Важным элементом российской государственности служит **духовная основа**. Суть ее заключается в высокой ценности определенного типа складывающихся в обществе отношений, стремлении к их воспроизводству, что позволяет говорить о нравственных основаниях государственности. Среди духовных идеалов России чаще всего рассматривается традиционный (вечевой) и либеральный идеал.

Традиционный идеал ориентирован на сохранение статичного состояния, допуская инновации в жестко определенных рамках, выход за которые рассматривается как опасный. **Либеральный идеал** включает возможность и необходимость постоянного изменения допустимых нововведений, их адаптация в существующую культуру и в отношения людей. В условиях современности развивается также утилитарный идеал, являющийся промежуточным между двумя обозначенными и характерный для переходного общества. Суть его заключается в развитии ценностей человеческой деятельности, роста возможностей человека первоначально в рамках исторически сложившихся отношений с постепенным распространением на все общество и усилением способности людей подчинять общественные отношения поставленной цели.

Традиционалистский подход в интерпретации исторически сложившихся представлений о механизмах развития России и ее государственности основан на архаичной мифологии. Либеральный — на опыте западных стран, который используется для интерпретации исторического опыта России. Однако ни опыт традиционализма, ни опыт либерализма не помогает понять, каким образом преодолеть раскол во всех его формах.

Государство порождается обществом, несет его достоинства и недостатки, в том числе сложившийся уровень дезорганизации. Но государство отличается от общества своей особой организованностью, что является условием успешной борьбы с дезорганизацией в обществе. С этой целью в сталинское время применялась система репрессий, что в конечном итоге, привело к разложению государственного аппарата. В современный период дезорганизации общества призвано противостоять формирование демократических порядков. Основой для такого

преобразования является убеждение в том, что «в демократическом обществе государство существует по воле и с согласия граждан, на деньги граждан, во имя граждан»¹.

Достаточно широко распространено мнение, что Россия может быть либо великой, либо ее вовсе не будет. Но для того, чтобы быть великой, необходимо реально оценить свое место в глобализирующемся мире, свои потенциальные возможности в сложившихся условиях. Это место, роль и значение определяется не единственно правильной и верной идеологией, а способностью решать стоящие перед страной задачи, рациональностью нашего мышления и способностью адекватно реагировать на вызовы современности.

Жить за счет старого багажа в настоящее время не представляется возможным, но делать выводы из исторического прошлого необходимо. Возрождение российского патриотизма, связанное с периодом президентского правления Владимира Путина, носит неоднозначный характер. В данном контексте следует отметить, что патриотизм заключается не в возвеличивании или оправдании исторического прошлого, а в поиске путей эффективного развития современного государства. Представляется актуальным по данному поводу высказывание П. Я. Чаадаева: «Я не научился любить свою родину с закрытыми глазами, с преклоненной головой, с запертými устами. Я нахожу, что человек может быть полезен своей стране только в том случае, если ясно видит ее; я думаю, что время слепых влюбленностей прошло, что теперь мы прежде всего обязаны родине истиной. ...Мне чужд, признаюсь, этот блаженный патриотизм, этот патриотизм лени, который приспособляется все видеть в розовом свете и носитя со своими иллюзиями и которым, к сожалению, страдают теперь у нас многие дельные умы»².

Сам факт существования на протяжении многих столетий огромного государства является, несомненно, фактором высокой устойчивости российского образа жизни в прежних исторических условиях. По мнению М. Геггера, Россия не может соразмерять свое движение только с западным типом развития, но она вынуждена учитывать всемирный опыт, внутри которого гигантские противоречия и разломы сочетаются с той универсальностью, которая нам необходима³. В. Путин назвал их «выстраданными стандартами цивилизации», соответствовать которым

¹ Яковенко И. Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008. С. 317.

² Чаадаев П. Я. Апология сумасшедшего // Чаадаев П. Я. Избранные сочинения и письма. М., 1991. С. 152.

³ Геггер М. Я. Россия. Диалог вопросов. М., 2000. С. 74.

предполагают новоявленные демократии. В становлении российской государственности в качестве современного приоритета выделяется демократизация политического процесса, с которой связываются возможные успехи и достижения в социально-экономическом развитии страны.

В постсоветское время произошли существенные изменения в институциональной системе, сказавшиеся на становлении российской государственности: расширение либеральных и демократических практик привело к большей самостоятельности граждан; противоречивость формально-правового пространства привела к делегитимизации юридических норм, не соответствующих реальным условиям жизнедеятельности общества; государственный контроль за выполнением правовых норм оказался неэффективным. Тем не менее, по мнению Т. Заславской, повышение эффективности институциональных регуляторов социальной активности связано с продвижением России в сторону либерализации и демократизации государственных и общественных институтов¹.

10.2. 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 государ-

¹ *Заславская Т. И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004. С. 127–132.

ственности. 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 г. 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 (а следовательно, 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 все сильнее 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. Н. Ельцина, конфронтация политических сил в стране, особенно в Москве и ряде других городов, росла, порой выливаясь в массовые манифестации, сопровождавшиеся столкновениями с милицией и жертвами среди участников.

Двадцать первого января 1993 г. президент РФ Б. Н. 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. Н. Ельцина считают, что президент 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 важным 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.

10.3. 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 — август 1991); революционный (август 1991 — август 1996); постреволюционный (август 1996 — декабрь 1999); период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима (январь 2000)¹.

В. Согрин разделяет современный период российской истории на три завершенных этапа: 1985–1986 гг., 1987–1991 гг., 1991–1999 гг. — и один незавершенный (начался с приходом к власти В. Путина)².

Г. Герасимов рассматривает период формирования российского государства, связанного с переходом к новому общественному и экономическому устройству (1990–1993), период кризисного развития (1994–1999), период возрождения и выхода из кризиса (2000–2008)³.

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.

³ Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы. 1985–2008 годы. М., 2008. С. 3–6.

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. Н. Ельцина. Завершается первый этап распадом Советского Союза и созданием Содружества Независимых Государств (12.06.1990 — декабрь 1991).

Второй этап (1992–1993) обычно определяют как антиэтатистский. Реформаторы первой волны (Е. Гайдар, А. Чубайс, А. Шохин и др.) стремились вытеснить государство, прежде всего, 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) 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 сформировавшимся классом частных собственников, сопровождавшегося фантастическим всплеском коррупции, возникновением номенклатурно-олигархических кланов, которые стремились 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, приобретавшее 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 — декабрь 1999) 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 кла-

нов. Это не означало возврата к методам жесткого государственного регулирования, свойственным советской эпохе. Необходимы были методы, обеспечивавшие 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 реальной 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 — середина 2008) начался с приходом к власти В. Путина и характеризовался 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 стало проводить активную социальную политику путем перераспределения ресурсов в пользу проигрывающих слоев общества (бюджетников, пенсионеров, молодежи). Политические преобразования носили в значительной степени авторитарный характер, но не вызвали резких протестов основной части общества. Президентом был определен курс на создание сильного государства посредством проведения эффективной экономической политики при реализации принципа верховенства права. В своих президентских посланиях глава государства акцентировал внимание на взаимосвязи сильного государства и защиты гражданских, политических и экономических свобод. Усиление государства связывалось с достижением эффективности во всех сферах жизнедеятельности общества, чему способствовала высокая цена на энергоносители и приток иностранных инвестиций в российскую экономику. Курс страны под названием «план Путина» был выдвинут в качестве основного лозунга в период парламентских и президентских выборов 2007–2008 гг. и поддержан большинством российских граждан.

Шестой этап (начался со второй половины 2008) характеризуется внесением коррективов в стратегию развития страны, связанных с изменением внешнеполитической обстановки и кризисными явлениями в мировой экономике.

Военный конфликт с Грузией сплотил российское общество вокруг власти и способствовал стремительному росту патриотических

настроений. Патриотизм, как широко распространенное явление в национальных государствах, влияет на все сферы жизнедеятельности общества. Патриотично настроенные группы людей, классы, различные слои общества своей поддержкой или неприятием проводимой политики формируют тот режим, который отвечает в наиболее полной мере потребностям нации-государства. Недаром патриотично настроенная элита рассматривается современными российскими идеологами как одно из важнейших условий успешного развития общества.

Российская власть стала фактором объединения общества, когда начали решаться вопросы социальной справедливости и усиления могущества страны. При этом ценности свободы и прав человека по-прежнему находятся на периферии общественного сознания и не являются объединяющим фактором. С точки зрения авторов, их значимость повысится лишь в том случае, если они смогут вписаться в поддержанную обществом парадигму развития.

10.4. Характерные особенности российской государственности

Все чаще из уст политиков звучат слова о возможном возвращении былого величия России. Однако единой точки зрения о характере величия и какими путями оно должно быть достигнуто еще не сформировано. Государственно-бюрократическая система, сформированная в России, не отвечает потребностям общества и не способствует реализации интересов граждан.

Степень недоверия к формальным институтам государственной монополии проявляется в сложившихся клише массового сознания — суду («действующие органы власти всегда правы»), правоохранителям («от тюрьмы и от сумы»), депутатам («лоббируют только свои интересы»), выборам («победители распределены заранее»), политическим правам и свободам («их невозможно реализовать, от нас ничего не зависит») и т. д. Как пишет В. Куренной, «проблема в том, что само государство отходит от декларируемых ценностей и целей, подавая обществу примеры, когда монополия не действует. Это слияние власти и собственности, неравенство перед законами, увеличивающийся разрыв реальных возможностей населения, явные противоречия политической риторики и практики»¹.

¹ *Куренной В.* Государство как механизм деполитизации // Научные тетради Института Восточной Европы. 2008. Выпуск III. С. 115–116.

Д. Медведев, которого западные средства массовой информации в преддверии выборов президента Российской Федерации 2008 г. позиционировали как либерального политика, действительно демонстрирует стремление изменить существующую политическую практику, повысить эффективность власти, побороть коррупцию, построить демократию с учетом российских национальных особенностей. Такая тенденция отвечает выводам тех исследователей, которые определяют очередной этап модернизации как максимально учитывающий национальные особенности государства. Своеобразие современной российской ситуации заключается в том, что народ пока не может возвыситься до демократии, а государство еще не в состоянии стать народным, демократическим. Низкий уровень гражданственности, конформизм по отношению к власти, нетребовательность и смирение, сочетающиеся с неуважением к закону, являются основными препятствиями на пути построения демократического общества.

Для России, как страны с высоким *государственным потенциалом*, является актуальным исследование Чарльза Тилли относительно будущего демократии в таких странах. Анализируя зависимость демократии от высокого государственного потенциала, американский ученый пришел к выводу, что мощь страны растет до того, как происходит «глубокая демократизация». Демократические процессы в таком государстве происходят уже при сложившейся системе принятия решений с постепенным расширением влияния народа при обсуждении политического курса. То есть нейтрализация независимых внутренних соперников, контроль над ресурсами и хозяйственной деятельностью, а также над силовыми структурами происходит до начала демократических преобразований.

Демократизация сопровождается переориентацией государственного потенциала с политической борьбы на подчинение публичной политике, в которой все активнее участвуют граждане. В публичной политике для развития демократии необходим отказ от категориальных неравенств, связанных с принадлежностью к социальным группам, ущемленным в материальном, статусном и другом отношении. Неравенство в повседневной жизни не должно быть связано с неравенством политическим. Решающее значение в демократическом процессе Ч. Тилли также отводит интеграции в публичную политику социальных сетей доверия, основанных на миграционных потоках, этнической принадлежности, религии, родстве, дружбе и совместной работе. При этом государство отказывается от принуждения и ослабляет правительственный контроль сетей доверия, что создает условия для политического доверия.

В начале демократических преобразований возникает опасность массовых волнений, связанных с сопротивлением различных слоев общества экспансии государства. «Но в конечном итоге, — отмечает американский политолог, — следует ожидать неизбежного снижения накала политических страстей с установлением относительно мирных форм общественной политики, где сильное государство держит под контролем те формы притязаний, которые могут вызвать вспышку насилия»¹.

В современной России идет поиск точек приложения государственного потенциала. Одним из таких приоритетов стала концепция инновационного развития, которая охватывает как политическую, так и социально-экономическую составляющую.

В условиях инновационного развития общества существует объективная потребность в расширении политического поля, допуске к участию в принятии политических решений различных политических и социальных субъектов, отказе от политического монополизма, какими бы благими намерениями он ни оправдывался. Принципиально важной для России является смена персоналистской парадигмы управления на институциональную. Американский политолог Джеффри Стаут по данному поводу писал: «Чем больше пространства мы отдаем лидерам... тем ближе мы оказываемся к неограниченному правлению властей предрежащих. Чем ближе мы приближаемся к неограниченному правлению, тем меньше оснований у граждан доверять властям в деле своей защиты или иного способа служения их интересам»².

Вектор развития России как открытой страны направлен в сторону свободного волеизъявления и не может определяться лишь одной политической силой, стимулируя появление альтернативных идей, моделей, концепций. Политико-административные отношения, выстраиваемые в условиях демократизации и опирающиеся на потенциал государства, имеют тенденцию к большей открытости и прозрачности, но лишь при условии ее поддержки со стороны общества и повышения политической, экономической, социальной активности населения, что является для России пока скорее гипотетическим, чем реальным фактором.

Для современной российской государственности стало характерным позиционирование страны в качестве *великой державы*. Об этом косвенно свидетельствует девиз, избранный Д. Медведевым, — «*Россия, вперед!*». Именно так называется его нашумевшая статья, именно этими словами заканчивается второе Президентское послание Феде-

¹ Тилли Ч. Демократия. М., 2007. С. 195.

² Стаут Д. Демократия и традиция. М., 2009. С. 258.

ральному собранию. Опросы общественного мнения также свидетельствуют о великодержавных настроениях российского населения. Так, по результатам опроса Аналитического центра Юрия Левады в январе 2011 г. восстановления Россией статуса великой империи желают 78 % россиян (в 1999 — 85 %)¹.

Претензии на величие всегда были характерны для России. Как отмечает Ивэр Нойманн, «такова эксплицитная самореферентная аксиома российской политики идентичности»². Однако недостаточно государству или отдельной нации считать себя великой, что равносильно самолюбанию. Для того чтобы действительно быть великой державой, необходимо признание такого величия со стороны других государств. Причем не любых, а тех, которые сами являются великими державами и чей статус не вызывает сомнений.

Как показывает политическая практика, критерии величия изменяются с течением времени в зависимости от общественных потребностей и складывающихся международных условий. В индустриальную эпоху в качестве критерия великодержавности выступала военная и экономическая мощь государства, что соответствует реалистическому подходу в теории мировой политики. Одновременно существовало еще одно объяснение величия государств — моральное, свидетельствующее о возможности распространять свою культуру среди других государств и принятии ими новых ценностей без насилия по причине морального превосходства. Между реалистическими и моральными критериями имеется связь, так как именно культура способствует комплексному развитию государства³, включая экономическую и военную сферу.

С переходом к постиндустриальной эпохе изменяются и критерии великодержавности. Так, по мнению И. Нойманна, «держава может считаться великой, если способ управления в ней признается образцовым другими»⁴. Современными критериями величия государства являются также качество жизни граждан, реализация их прав и свобод, степень демократичности. С данной точки зрения, путь, по кото-

¹ «Особый путь» и российская империя, 09.02.2011. Сайт Аналитического центра Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011020902.html> (дата обращения: 15.02.2011).

² Нойманн И. Россия как великая держава: 1815–2007 // Прогнозис. Журнал о будущем. № 3 (15). М.: ИД «Территория будущего», 2008. С. 195.

³ Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // М. Вебер. Избранные произведения / Пер. с нем. М., 1990. С. 44–271.

⁴ Нойманн И. Указ. соч. С. 199.

рому следует Россия, не отвечает общеевропейским критериям, с чем согласны не все российские политики. Так, В. Путин в феврале 2008 г. говорил: «Россия вернулась на мировую арену как сильное государство — государство, с которым считаются и которое может постоять за себя»¹, таким образом, отдавая предпочтение реалистическим критериям великодержавности.

Однако Д. Медведев в своих статьях и выступлениях критикует сложившуюся социальную практику и делает акцент на необходимости всесторонней «модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии», что позволит построить «настоящую Россию — современную, устремленную в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда»².

Таким образом, вектор развития российского государства будет зависеть от того, какая точка зрения станет преобладающей в ближайшей перспективе, что, несомненно, повлияет на будущее страны.

10.5. Деятельность государства в кризисный и посткризисный период

Современный глобальный кризис продемонстрировал несовершенство мировой финансово-экономической архитектуры, сложившихся международных институтов, неспособных оградить общество от издержек рыночной стихии. Мировое сообщество ищет пути выхода из сложившейся ситуации, и одним из важнейших выводов, разделяемых политиками и экономистами, является изменение роли государства в сложившихся условиях. Даже страны либеральной демократии пересматривают свое отношение к месту и роли государства в современных условиях. В результате наметившейся тенденции — усиления роли государства — возникла опасность расширения авторитарных норм и практик, что стало объективно обусловленным явлением. В этих условиях становится необходимым совершенствование механизмов контроля за государственной властью во избежание нарушения прав и свобод человека, реализации его законных интересов.

¹ Выступление В. В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», 08.02.2008 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml (дата обращения: 12.02.2011).

² Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 4.12.2010).

Российская политическая практика свидетельствует о том, что в условиях мирового *финансово-экономического кризиса* государственные органы стали чаще обращаться за помощью к обществу, к гражданам. Регулярные встречи с трудовыми коллективами, открытость в принятии государственных решений, участие в обсуждении антикризисных мер как политической оппозиции, так и всего гражданского общества, доступность власти для средств массовой информации свидетельствуют о превалировании демократических тенденций в политическом режиме современной России.

В демократическом государстве решающую политическую роль играют партии. Создание в современной России правовых норм, закрепляющих высокий статус партий в политической жизни страны, с одной стороны, повышает ответственность политической партии за проводимую в стране политику на всех уровнях государственной власти и органов местного самоуправления. С другой стороны, резко ограничивает возможности конкретного гражданина на участие в политической жизни без посредничества политических структур. Характеризуя соотношение демократизма-авторитаризма в политической системе России, председатель Конституционного суда В. Зорькин отмечает, что «некоторые элементы авторитаризма в реальной практике осуществления политической власти обусловлены рядом факторов, связанных с переходным периодом от внеправового прошлого к новым демократиям»¹.

Среди приоритетов в деятельности политической власти в период борьбы с кризисом стало обращение к средствам массовой информации как важнейшему каналу политической коммуникации. Вошли в практику регулярные встречи политического руководства страны с журналистским сообществом, интервью различным телевизионным каналам и печатным СМИ, ежедневное информирование о кризисных проблемах и путях их решения. Такой диалог в режиме онлайн повышает доверие населения к власти, делает прозрачным процесс принятия решений, что сказывается на общественном настроении и в целом на ситуации в стране.

Внимание к средствам массовой информации является актуальным также в связи с расширением доступа населения к независимым средствам массовой информации. Использование новых технологий в коммуникативной сфере привело к созданию огромного информа-

¹ Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля.

ционного сегмента, независимого от власти — интернет-изданий. При этом информацией, распространяемой через Интернет, пользуется, как правило, наиболее активная, подвижная часть российского общества. 2008 г. стал прорывным для распространения Интернета в России: по данным правительства, доступ к Сети имеет треть населения страны. Поэтому важным политическим шагом явилось создание Совета при президенте по развитию информационного общества в Российской Федерации.

Развитие информационного общества в России сталкивается с социально-экономическими и политическими проблемами. Образование должно сформировать потребность человека в информации, развитая инфраструктура — передачу и получение необходимой информации, политические структуры — высокий уровень информационно-аналитического обеспечения для эффективного управления обществом. Современные технологии управления невыгодны административно-бюрократическому аппарату, который служит основным препятствием на пути распространения нового стиля жизни, основанного на свободном информационном пространстве и не нуждающемся в привычных традиционных институтах и моделях поведения. Внедрение новых технологий нарушает привычный механизм функционирования социальных институтов и организаций, позволяет пересмотреть критерии их эффективности, заставляет переосмыслить те масштабные изменения, которые несет информационная эпоха, изменяет характер деятельности человека, его восприятие современного мира.

Активное использование Интернета в качестве непосредственного средства общения с гражданами становится необходимым качеством современного политика. Как отмечает Д. Медведев в своем втором ежегодном послании, «предусмотренное правительственными планами продвижение широкополосного Интернета в российские провинции откроет новые перспективы для свободных общественных дискуссий на любые темы и получения всесторонней информации о событиях в стране и мире. Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний»¹.

Необходимый компонент современного государства — это эффективная судебная система, определяющая степень демократичности

¹ Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 13.02.2011).

власти. Судебная власть — единственная, которая защищает человека от государства. Сломать коррупционную составляющую в судебной сфере — значит институционализировать отношения власти и общества, сделать их открытыми и прозрачными, основывающимися на нормах права. Судебная реформа при молчаливом сопротивлении российского правящего класса не сдвинется с места. Проблемы судебной системы заключаются в неоднозначности законов, которые можно трактовать в тех или иных интересах, чем нередко пользуются судьи. В России распространено предпочтение расплывчатых норм права, так как неопределенность выгодна, прежде всего, власти предрержащим, которые могут ее интерпретировать в своих интересах.

Социальная направленность политики, борьба с коррупцией, реформа судебной системы, снижение зависимости СМИ посредством развития информационного общества — таковы новые тенденции в становлении российской государственности, появившиеся в 2008–2011 гг.

Основные понятия

Великая держава, государственный потенциал, духовные основы, либеральный идеал, правовые основы российской государственности, «Россия, вперед!», традиционный идеал, Федеративный договор, финансово-экономический кризис, этапы становления современного российского государства.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается исторический опыт российской государственности?
2. В чем заключается разница в периодизации российской государственности у О. Смолина, Г. Герасимова и В. Согрина?
3. В чем заключалась противоречивость правовой основы российской государственности в начале 1990-х гг.?
4. В чем заключалась сущность противостояния между исполнительной властью и Верховным Советом в 1992–1993 гг.?
5. Назовите основные этапы становления современного российского государства.
6. Почему этап 1992–1993 гг. называют антиэтатистским?
7. Какие кардинальные перемены в государственном строительстве произошли на этапе 1998–1999 гг. и с чьим именем они связаны?

8. Перечислите основные особенности развития государства в период президентства В. Путина.
9. Какие новые тенденции появились в становлении российской государственности после 2008 г.?
10. Какие государства Ч. Тилли относит к странам с высоким государственным потенциалом?
11. Перечислите авторитарные тенденции в развитии российской государственности.
12. Перечислите демократические тенденции в развитии российской государственности.
13. Какая страна с вашей точки зрения может считаться великой державой?

Литература

- Баранов Н. А.* Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.
- Герасимов Г. И.* История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Керимов А. Д.* Современное государство: вопросы теории. М., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Нисневич Ю. А.* Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.
- Политические отношения и политический процесс в современной России: Хрестоматия. Т. 1. / Ред. и сост. Е. Г. Пономарева. М., 2007.
- Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.
- Пономарева Е. Г.* Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.
- Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.
- Фурман Д. Е.* Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.
- Яковенко И. Г.* Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008.

ГЛАВА 11

Политика в области прав и свобод человека

11.1. Практика становления правового государства в современной России

В части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации закреплено, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления». Несмотря на то что 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, где 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

¹ Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005. С. 201.

гражданского общества и требует целенаправленных усилий. Правовое государство не вводится единовременным актом и не может стать результатом чистого законотворчества. Весь процесс должен быть органически пережит обществом, если оно для этого созрело.

В России большинство населения, понимая необходимость неких общих правил, готово 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, проявляющихся в появлении «оборотней в погонах», коррупционных скандалов, затрагивающих все органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Формированию правовой государственности в России будет способствовать решение, прежде всего, социально-экономических проблем: успешное осуществление политики модернизации, сокращение разрыва между богатыми и бедными слоями населения, минимизирование безработицы, выполнение социальных программ, национальных проектов, устранение социальной почвы роста преступности и нарушений законности. В то же время не менее важной является также реализация комплекса мер государственно-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 человека, и бизнесмена, и политика. Судебная система еще не стала гарантом справедливости, о чем свидетельствуют оценки ее деятельности, данные российскими президентами в 2000-х гг.: «если часть российского общества будет по-прежнему воспринимать судебную систему как коррумпированную — говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно»¹; «почему... судья, который является де-юре независимым, де-факто независимым подчас не является, и почему его

¹ Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 25.04.2005 г. Официальный сайт президента России. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml> (дата обращения: 13.02.2011).

личный выбор происходит зачастую не в сторону принятия объективного решения при рассмотрении дела?»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 цепную реакцию. Российские граждане точно 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 и т. д.

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 и т. п.

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 нею, либо нам заказан путь в мир процветающих наций»².

11.2. Характеристика прав человека и прав гражданина

Важнейшей задачей современного государства является реализация интересов людей, которая возможна через создание определенных вза-

¹ Выступление Д. А. Медведева на VII Всероссийском съезде судей, 02.12.2008 г. Официальный сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/2283> (дата обращения: 13.02.2011).

² Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М., 2005. С. 7.

имоотношений 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 и представляют 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;

¹ Политология: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 480.

- 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 на себя 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 государством.¹ В отличие от прав 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

¹ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. С. 121.

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 частной собственности, 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 привело бы 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.

11.3. 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 и 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, свободно выезжать из России и беспрепятственно возвращаться 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.

11.4. 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);
- в отличие от личных прав, которые могут принадлежать каждому человеку, 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 право на участие в правосудии (например, работа 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 имеют право 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.

11.5. 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 труда¹. Человек име-

¹ С 1 июня 2011 г. МРОТ составляет 4611 рублей, причем регионы вправе самостоятельно устанавливать МРОТ, но не ниже установленного федеральным законодательством. Например, в Москве с 1 января 2011 г. МРОТ составляет 10 400 руб., а к концу года будет 10 900 руб. В большинстве регионов страны прожиточный минимум составляет от 5 до 6 тыс. руб., в Москве в третьем квартале 2010 г. от составлял на душу населения 8448 руб.

ет 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, 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 общезнания. Не могут быть терпимы произведения, пропагандирующие войну, насилие, разжигающие расовую и национальную рознь.

Культурная деятельность — неотъемлемое право 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.

11.6. 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 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 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 предопределены с высокой долей вероятности исполнительной властью. При проведении выборов властью активно используется административный ресурс. Средства массовой информации зачастую не дают объективной оценки происходящих

¹ Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / Пер. с нем. М., 2002. С. 42.

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. Ю. 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 очень характерная ситуация для российского общества.

Как показывает политическая практика, у российского населения наиболее востребованы социальные права, о чем свидетельствуют данные социологических служб. Так, в декабре 2010 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения провел социологический опрос на тему: «Какие конституционные права и свободы, с точки

¹ Малинова О. Ю. Права человека как нормативный идеал, сумевший развиться в правовой институт // Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссий 2002–2003 гг. / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2004. С. 58.

зрения россиян, чаще всего нарушаются сегодня в нашей стране?». По мнению россиян, граждане в нашей стране чаще всего сталкиваются с нарушением их права на охрану здоровья (38 %), на жилище (35 %) и на образование (32 %). Кроме того, к числу наиболее уязвимых прав и свобод также относятся право на отдых (21 %), на социальное обеспечение (20 %), на свободу и личную неприкосновенность (19 %), на жизнь, на труд (по 18 %), на защиту своих прав и свобод, на участие в общественной и политической жизни (по 16 %), а также религиозные свободы и свобода совести (15 %), свобода мысли и слова (14 %), свобода от вмешательства в частную жизнь (13 %). Несколько реже, по мнению опрошенных, в России нарушается свобода передвижения (10 %), право на родной язык, избирать и быть избранным, частную собственность (по 9%), свобода объединений и союзов (8 %)¹.

В то же время, по данным Левада-центра, 46 % опрошенных считают, что люди имеют право бороться за свои права, даже если это идет вразрез с интересами государства, а 16 % полагают, что права отдельного человека должны ставиться выше, чем интересы государства (за другую точку зрения — интересы государства должны ставиться выше, чем права отдельного человека, — выступают 11 % опрошенных)².

11.7. Деятельность института омбудсмана в России

В современной России получил развитие институт **Уполномоченного по правам человека (омбудсмана)**. В странах Западной Европы **омбудсмен** — это государственный служащий, который рассматривает жалобы граждан на злоупотребления властью в сферах государственного управления³.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации 1993 г. Пункт «д» части 1 статьи 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

¹ «Чьи и какие права нарушают сегодня». Пресс-выпуск № 1648. Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111158> (дата обращения: 15.02.2011).

² О взаимоотношениях власти и общества, 14.01.2011 г. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011011401.html> (дата обращения: 15.02.2011).

³ Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 396.

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 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.

Уполномоченный по правам человека призван способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. В своей деятельности он руководствуется Конституцией и законами Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

На федеральном уровне работает уже третий в новейшей российской истории Уполномоченный по правам человека Российской Федерации — В. П. Лукин.

В соответствии со статьей 5 Закона об уполномоченном по правам человека данный институт может учреждаться в субъектах Российской Федерации. В начале 2011 г. Уполномоченные по правам человека были избраны региональными парламентами в 60 субъектах Российской Федерации².

¹ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ. URL: http://ombudsmanrf.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=42 (дата обращения: 13.02.2011).

² Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=25 (дата обращения: 13.02.2011).

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 омбудсмена — так называют уполномоченных по правам человека в Европе и в мире — 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 РФ, 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.

С 1 сентября 2009 г. Указом президента России в целях обеспечения защиты прав ребенка и содействия восстановлению нарушенных прав ребенка введена должность **Уполномоченного при президенте Российской Федерации по правам ребенка**. С 30 декабря 2009 г. обязанности Уполномоченного по правам ребенка исполняет П. Астахов. На начало 2011 г. уполномоченные по правам ребенка работали в 63 субъектах Российской Федерации¹.

А. Ю. 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 Ассоциация уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. URL: <http://www.rfdeti.ru/predstav/> (дата обращения 13.02.2011).

- 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, правовое государство, реализация прав и свобод человека и гражданина, социальные права и свободы, третье поколение прав человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при президенте Российской Федерации по правам ребенка, 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?

¹ *Сунгуров А. Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005. С. 9.

7. Перечислите экономические права и свободы, закрепленные в российской Конституции.
8. Каким образом осуществляется в России защита от безработицы?
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. С какими целями учреждена должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
15. Каковы основные направления деятельности уполномоченных по правам человека?

Литература

- Белякович Н. Н.* Права человека и политика: философско-правовые основы. М., 2009.
- Иванов Г. И.* Права человека. Теория. История. Современность: краткое изложение курса. М., 2010.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Нисневич Ю. А.* Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.
- Конституция Российской Федерации. М., 2010.
- Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.
- Сунгуров А. Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005.

ГЛАВА 12

Перспективы становления и развития гражданского общества в современной России

12.1. 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 частными 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. 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. Как заключает американский политолог Б. Барбер, гражданское общество — это «приватная сфера, занимающаяся публичными благами», соединяющая «добродетель частного сектора — свободу» с «добродетелью публичного сектора — заботой об общем благе»³.

Социальный прогресс в России невозможен без ответственного гражданского общества, решающего общественные проблемы, способного 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

¹ Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии. URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html (дата обращения: 15.02.2011).

² Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 120.

³ Цит. по: Капустин Б. Гражданство и гражданское общество. М., 2011. С. 92.

как может благоденствовать общество, если каждый из составляющих его членов является несчастным?»¹ — вопрошал шотландский мыслитель А. Фергюсон.

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 этнической или националистической принадлежности. Такое решение не является долговременным, но оно привлекает некоторых политиков, желающих переложить бремя ответственности за собственные политические промахи на чужие плечи².

Укрепление доверия способно консолидировать 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 необходи-

¹ *Фергюсон А.* Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. М., 2000. С. 107.

² *Ловелл Д.* Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // *Pro et Contra*. 2002. № 3. С. 158.

мостью предполагает наличие *горизонтальных, невластных связей*, глубинной подосновой которых является производство и воспроизводство материальной жизни, поддержание жизнедеятельности общества.

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.

12.2. Условия становления гражданского общества в современной России

Глубинные корни процессов пробуждения массового сознания, активизации граждан и формирования гражданского общества уходят в 1990-е гг., когда в России были начаты либеральные реформы, осваивались новые социальные практики, проводились выборы органов власти, развивалась рыночная экономика. Экономические реформы, начиная от «шоковой терапии», поставившей население в трудное материальное положение, и приватизации, приведшей к резкой социальной дифференциации, толкали людей на поиски иных путей социально-экономического и политического развития. Как отмечает В. Г. Марахов, «идея гражданского общества воспринималась массовым сознанием как иное, лучшее общество, в котором будет покончено с катастрофической ситуацией»¹.

В результате сформировался активный людской потенциал, без которого невозможно становление структур гражданского общества.

¹ Теория и практика гражданского общества в России / Под ред. ассист.-проф. Д. Гузины, проф. П. Дукевича, проф. В. Г. Марахова. СПб., 2005. С. 10.

Возвращение же государства в социальную сферу, успешная реализация национальных социальных проектов является определяющим для успешного развития как демократии, так и гражданского общества.

Развитие гражданского общества определяется характером взаимодействия с политической системой. При условии создания социальной базы в политической системе, освобождении многочисленных общественных организаций от бюрократического патернализма можно говорить о зрелом характере гражданского общества, которое способно влиять на общественно-политические процессы, привнося в них гражданскую активность населения.

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 разделяет большинство 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, которые были характерны 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 расширение 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

¹ Перегудов С. П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. 2006. № 2. С. 146.

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 данном контексте авторы согласны с В. Г. Мараховым в определении гражданского общества как системы «экономических, социальных, политических и духовных отношений, освященных ценностями свободы, справедливости и безопасности в условиях существования частной собственности и дифференциации форм собственности»¹.

В современной России не разрешено **одно из базовых противоречий между российским социумом и государством**. Суть его заключается 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.

Российская склонность к расплывчатым, неопределенным нормам права стала предметом специального исследования французского политолога М. Мендрас, которая объясняет ее так: «Расплывчатое и поддающееся приспособлению незамедлительно избавляет от хлопот больше, чем подчинение ясным и твердым правилам, регулирующим цели и обязанности каждого»².

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 над частной жизнью граждан. В отсутствие законопавия в нашем отечестве и поныне нет пространства частной жизни, защищенного гражданскими правами и ограниченно-

¹ Марахов В. Г. Концепция гражданского общества для России // Теория и практика гражданского общества в России / Под ред. ассист.-проф. Д. Гузины, проф. П. Дуткевича, проф. В. Г. Марахова. СПб., 2005. С. 53.

² Цит. по: Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 140.

го 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. Как отмечает В. А. Гуторов, «...прогресс гражданского общества предопределяется в реальной жизни эволюцией самого государства, а вовсе не степенью развития гражданской автономии»¹. Потому что только под защитой закона могут создаваться различные социальные образования, вследствие чего правовое государство составляет сердцевину гражданского общества и ему предшествует. В данном контексте является принципиально важной для становления гражданского общества в России реализация тех правовых инициатив, с которыми выступил Д. Медведев, так как в конечном счете они создают базу для гражданского общества.

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 Конституции. В настоящее время в России можно отметить следующие проблемы, которые становятся 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;
- оттесняются на обочину политической жизни или ставятся в зависимость от властных структур общественные организации и движения, выражающие оппозиционные настроения;

¹ Гуторов В. А. Гражданское общество: историческая традиция и российская перспектива // Теория и практика гражданского общества в России / Под ред. ассист.-проф. Д. Гузины, проф. П. Дуткевича, проф. В. Г. Марахова. СПб., 2005. С. 30.

- ставится под сомнение 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 соблюдаются гарантии 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.

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 институтам (церковь, университеты, сфера искусства и т. д.); реализация принципа субсидиарности.

12.3. 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 1990-е гг. наблюдался настоящий бум в создании гражданских объединений. 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 ангажированный 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»². Анализ моделей взаимодействия этих объединений с государственными структурами на региональном уровне, по мнению Е. Белокуровой³, 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

¹ Гегель Сочинения. М., 1935. Т. 8. С. 24.

² Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 137.

³ Белокурова Е. Модели взаимодействия Третьего сектора с региональными органами власти в России // Гражданское общество: Первые шаги / Под ред. А. Сунгурова. СПб., 1999. С. 245.

идут на контакт с ними. Налицо не только их самодостаточность, но и отсутствие общественной потребности в объединении друг с другом, несмотря на общий интерес 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 интересов, 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 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, реализующимся 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 обществен-

¹ Хлопин А. Д. Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 138.

ной роли и реальных функций... направлены ли они на удовлетворение общественных потребностей или имеют прогосударственный либо, наоборот, антиобщественный смысл»¹.

Государство пытается влиять на развитие гражданских организаций, стимулируя определенные виды деятельности. Так, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»², предусматривается оказание в приоритетном порядке помощи социально ориентированным некоммерческим организациям, определяются виды их деятельности и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по поддержке таких организаций, а также регламентируется порядок ведения реестров социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки.

В данном контексте представляется актуальным анализ такого инструмента взаимодействия государственных органов и структур гражданского общества, как *политические сети*, объединенные общим интересом, взаимозависимостью, сотрудничеством и равноправием. Л. Сморгунев выделяет следующие характеристики, которые отличают данный вид взаимодействия. Во-первых, они представляют собой такую структуру управления 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

¹ 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.

² Официальный сайт президента Российской Федерации. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 16.10.2010).

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 организоваться 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 вовлекается в активную борьбу против государства, либо впадает в спасительную апатию»².

12.4. 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 традици-

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>

онным, доиндивидуализированным формам общежития, и 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. А. 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. Как отмечает американский философ Дэвид Боуз, «не индивиды возникают из сообщества, а сообщество возникает из индивидов»². 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 коллектив, не опасаясь применения против него каких-либо санкций со стороны общества 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

¹ *Степун Ф. А.* О свободе // Опыт русского либерализма. Антология. М., 1997. С. 351.

² *Боуз Д.* Либертарианство: История, принципы, политика. Челябинск, 2004. С. 147.

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 — объективно необходимый для России процесс в условиях демократизации общества.

Представляется такое развитие коллективизма в России: роль свободного человека будет повышаться параллельно со снижением власти коллектива над индивидом. Развитие свободного человека является первостепенным фактором в процессе идентификации гражданина в качестве активного субъекта политического процесса. В конечном итоге коллективистская форма примет иной вид — она станет все в большей степени соответствовать структурам гражданского общества, освобождаясь от диктата коллективистских норм и развивая автономию по отношению к государству. Такая автономия гражданского общества является необходимым условием демократии и успешного проведения реформ. «Важнейшим критерием гражданского общества, — отмечает В. А. Гуторов, — является существование свободного гражданского коллектива как объединения равноправных, автономных и активно действующих индивидов», которые стремятся к реализации «своих желаний и личной автономии»¹.

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 случайным было появление в Основном законе страны нового раздела с юридически 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 демонополизации экономики, разгосударствления, приватизации, то есть решаются **вопросы практического перехода к рыночной экономике**.

¹ Гуторов В. А. Гражданское общество: историческая традиция и российская перспектива // Теория и практика гражданского общества в России / Под ред. ассист.-проф. Д. Гузины, проф. П. Дуткевича, проф. В. Г. Марахова. СПб., 2005. С. 17–18.

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 и 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. «Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей», — говорится в одном из президентских посланий российскому парламенту¹. Действительно, только свободный человек способен обеспечить рост экономики и в конечном 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 какой-либо блага 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 прохо-

¹ Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 г. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml (дата обращения: 13.02.2011).

дит 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 в. 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, а концепция гражданского общества, существовавшая еще несколько лет назад, сменяется явным охлаждением к ней. 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 трансформации 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 извлечение ими, нередко с помощью криминальных методов, выгод из этой ситуации. Российский исследователь проблем посткоммунистических трансформаций Г. И. 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.

¹ *Вайнштейн Г. И.* Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 166.

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»¹.

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.

12.5. 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»². В публичной сфере формируется общественное мнение, происходит обсуждение социально-политических проблем, реализация общественных интересов, осуществляется влияние на государственную политику различных организаций, представляющих частные интересы.

Развитие публичной сферы невозможно без формирования зрелого гражданского общества и **гражданской культуры**. С точки зрения французского исследователя демократии Ги Эрмэ, для формирова-

¹ Цит. по: *Вайнштейн Г. И.* Указ. соч. С. 167.

² *Красин Ю. А.* Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар: Материалы. Выпуск № 25. М., 2002. С. 14.

ния *гражданственности* необходима такая культура, для которой характерны определенные черты, такие как открытость по отношению к другим людям; толерантность, которая позволяет сопоставлять и сравнивать свою точку зрения с мнением других, принимать перемены и обновление; потребность в отчетности о деятельности руководителей всех уровней. Гражданственность, по его мнению, состоит из трех взаимодополняющих и неразделимых элементов: она основана на осознании единства прав и обязанностей, которые бесполезны, если остаются невостребованными; предполагает наличие конкретных гражданских действий — от потребности быть информированным до активного участия в политических и избирательных кампаниях; опирается на систему ценностей и нравственную убежденность, придающие этой системе смысл и значение¹.

Аналогичной точки зрения придерживается отечественный ученый Ю. Красин, который считает, что нарастание многообразия интересов 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»².

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»³.

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

¹ Эрмэ Г. Культура и демократия / Пер. с франц. М., 1994. С. 150–157.

² Красин Ю. А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар: Материалы. Выпуск № 25. М., 2002. С. 12.

³ Даймонд Л. Глобальная перспектива // URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20000821_diamond.html

между гражданами, составляющими гражданское общество. Демократический проект располагается между этими двумя крайностями. Демократия представляет процесс распределения власти и публичного контроля за ее исполнением в рамках политики, для которой характерно наличие институционально разных, но взаимосвязанных сфер гражданского общества и государства. Мониторинг и общественный контроль за исполнением 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.

Проблема публичной сферы, которая, с точки зрения Л. В. Сморгунова, не разрешена в России, связана с тем, что «политическое» и «публичное» по-прежнему ассоциируется с государством. «Служение государству как российская традиция “политического”, — пишет российский политолог, — может иметь положительный эффект, если само государство станет чувствительным к развитию общественности, к поддержке инициатив гражданского общества, само станет руководствоваться не целью гомогенизации общества, а намерением использовать его потенциал многообразия, соединит управление с самоуправлением»¹.

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 общества в либерально-демократической традиции принято считать уменьшение влияния институтов государственной власти. Сторонники такой концепции гражданского общества исходят из непримиримого противостояния 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

¹ Сморгунов Л. В. Политическое общество в современной России // Теория и практика гражданского общества в России / Под ред. ассист.-проф. Д. Гузины, проф. П. Дуткевича, проф. В. Г. Марахова. СПб., 2005. С. 178.

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.

Характеризуя ситуацию о состоянии гражданского общества в России, А. А. Галкин и Ю. А. Красин делают вывод о несостоятельности утверждений, отвергающих его наличие. Российские исследователи полагают, что гражданское общество существует и функционирует, но оно проходит лишь начальные стадии своего становления, в чем и заключается «источник драматических противоречий российской действительности, ее неустойчивости, слабости всей партийно-политической системы»¹.

В целом имеющиеся тенденции в развитии гражданского общества дают основания для умеренно оптимистической оценки перспектив общественного развития страны, связанной с повышением активности людей в общественной жизни и их заинтересованности в реализации своих интересов, направленной на институты политической системы.

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 решения в гражданском обществе и в политическом обществе?
2. Назовите основной принцип гражданского общества.
3. В чем заключается различие между горизонтальными и вертикальными связями в обществе?
4. Какова роль гражданских движений в демократической политической системе?

¹ Галкин А. А., Красин Ю. А. Россия: Quo vadis? М., 2003. С. 126–127.

5. Охарактеризуйте гражданские движения в современной России.
6. В чем заключаются трудности в формировании российского Третьего сектора?
7. В чем заключается отличие политических сетей от других видов взаимодействия?
8. Какова взаимозависимость правового государства и гражданского общества?
9. Какие факторы могут способствовать становлению гражданского общества в России?
10. Каково соотношение между советским коллективизмом и гражданским обществом?
11. Чем отличается гражданин от подданного?
12. Какие тенденции выявлены исследователями при характеристике посткоммунистических трансформаций между гражданским обществом и демократией?
13. В каких случаях гражданское общество способствует упрочению демократии?
14. Дайте характеристику публичной сфере.
15. Из каких элементов, с точки зрения Ги Эрмэ, состоит гражданственность?
16. Какую роль играет толерантность в развитии гражданского общества?

Литература

- Баранов Н. А.* Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.
- Герасимов Г. И.* История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Нисневич Ю.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.
- Пономарева Е. Г.* Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов. М., 2007.
- Фурман Д. Е.* Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.
- Ховард М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М., 2009.

ГЛАВА 13

Формирование и эволюция партийной системы

13.1. 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 толкающее 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 государству, 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 рождавшиеся 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 на протяжении всех четырех Дум. Кроме того, варианты решения крестьянского вопроса содержали программы буквально всех политических партий России начала XX в., особенно активно в этом направлении действовали эсэры. В современной России существовала Аграрная партия, которая была представлена в I (1993–1995) и II (1995–1999) Государственных думах. Программы аграрных реформ имеют практически все известные российские партии.

Противостояние центра и периферии в первой партийной системе вызвало 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 (1907) и III (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 в. в концентрированном и радикальном виде выражала РСДРП, хотя варианты решения 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 вв. характерными движущими силами партогенеза, 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 система выборов способствует образованию многопартийных систем, в то время как мажоритарная система в один тур дает тенденцию к форми-

¹ Холодковский К. Х. Социальные корни идейно-политической дифференциации российского общества // Полис. 1998. № 3. С. 16–31.

² Брайс Д. Американская республика: В 3 т. М., 1988. Ч. III. Т. 2. С. 269–284.

рованию 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.

13.2. 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 она 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 станового хребта, а также проблемы обновления федеративного государственного устройства. Поскольку перестройка планировалась как ограниченная во времени, упорядоченная, проводимая под строгим партийным контролем операция, в ходе которой именно перестраивается, улучшается

¹ Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 300.

старый дом, а не возводится новый, принципиально иной конструкции, то оппонирующие новому официальному курсу политические силы практически с самого начала его реализации имели возможность критиковать этот «центристский» стратегический план. Они критиковали его как справа — с позиций либеральной демократии — за недостаточную демократизацию и либерализацию всех сфер общественной жизни и, естественно, за принципиальные ошибки в решении проблем разгосударствления, развития частной собственности на землю, монополии партии на власть и др., так и слева — с позиций ортодоксального коммунизма — за поспешную малопрогнозируемую демократизацию и либерализацию, способную увести общество от «социалистического выбора и коммунистической перспективы».

Итак, с начала перестройки в стане оппозиции шло оформление двух направлений. Одно из них — **демократическая оппозиция**, делившаяся на **радикалов**, которые делали 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. Другое направление — **консервативная оппозиция**, выступавшая за сохранение социалистических ценностей в том виде, как они сложились в Советском Союзе; при этом она ратовала за усиление авторитарных, командно-административных качеств существующей системы, за придание ей, по существу, неосталинских черт.

Партийно-государственная элита в ходе перестройки все больше разделялась на отдельные, оппонирующие М. Горбачеву, группировки. Так, поддерживая курс перестройки в целом, умеренные реформаторы (Н. Рыжков, Л. Абалкин и др.) стремились выработать модель достаточно взвешенного, поэтапного перехода 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 они подразумевали под курсом реформ лишь фасадный ремонт существующей системы. Вскоре они оказались во главе консервативного крыла в партии. Была в руководстве партии и третья группа политиков (А. Яковлев, Э. Шеварнадзе, Б. Ельцин и др.), которая, пройдя через энергичную переоценку своих убеждений, оказалась готова немедленно, изменив прежним социалистическим идеалам, создавать принципиально новую, основанную на либеральных ценностях обще-

ственную систему. Причем такой радикальный подход к происходящим переменам в стране встретил достаточно широкое понимание во многих слоях общества.

По традиции советской политической системы вопрос введения плюрализма в обществе был обсужден на февральском (1990) Пленуме ЦК КПСС. При активном нажиме Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева и группы его соратников и не менее активном противодействии консервативной части Центрального комитета большинством голосов была признана необратимость отмены политической монополии КПСС, введения многопартийности и изменения статей 6 и 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 полуправовых 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 инициатива по созданию политизированных групп охватило 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 вполне объективными причинами. Это, во-первых, нараставшие как снежный ком проблемы (нехватка продуктов питания, одежды, обуви, других предметов потребления, неустроенность быта, загрязнение окружающей среды и др.), во-вторых — неспособность власти справиться с ними, в-третьих — нежелание консервативной части чиновников принимать курс М. С. Горбачева на демократизацию, наконец, в-четвертых — нежелание КПСС расставаться с партийной монополией. К концу 1988 г. в большинстве союзных и автономных республик СССР уже действовали народные фронты. В дальнейшем в связи с угрозой политического вакуума в стране ввиду отстранения КПСС от власти 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.

13.3. Распад КПСС и возникновение многопартийности

Пока М. С. Горбачев проводил традиционную для КПСС политику «ускорения социально-экономического прогресса» (1985–1986), партия оставалась единым организмом.

С переориентацией на курс перестройки (январский 1987 г. Пленум ЦК КПСС) в *партии возникли три идейные тенденции*, 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 разной степени организованные платформы.

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 интернациональной 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), 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 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. Гдян. Сторонниками 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) Пленуме ЦК КПСС оказали сильный нажим на М. С. Горбачева. В результате весь период подготовки XXVIII съезда КПСС (до июля 1990) 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 оказа-

лась 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) 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 (входившей также в Марксистскую платформу) и образовало Демократическое движение коммунистов (ДДК). Из этого движения в конечном итоге 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 экспроприировано государством. Однако в ноябре 1992 г. Конституционный суд подтвердил право на восстановление новых структур партии. В результате в феврале 1993 г. на II Учредительном съезде была создана Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). Численность ее, тогда составлявшая около 550 тыс. человек, ныне снизилась до 185 тыс. (2006). 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) 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. С. 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. 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 первая политическая партия, формировавшаяся в качестве активной оппозиционной силы существующему порядку, не была воспринята 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 активного 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 оппозицию существующей власти, готовую 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 четче определить свои программные и организационные принципы деятельности, так и субъективными мотивами: имели место попытки удовлетворить невостребованные политические амбиции новоявленными лидерами.

В целом в условиях России 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 популярность в России 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 наращивать свои ряды. Ее лидер баллотировался на первых выборах во время избрания 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, о 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), Крестьянская партия России (сентябрь 1990), Партия свободного труда (декабрь 1990) и ряд других оппозиционных по отношению к КПСС политических партий. Всех их 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 приоритет прав личности по отношению к правам социальных групп или государства в целом, и желание иметь своей опорой еще не созданный средний класс.

13.4. Становление партийной системы (1991–1993)

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 являла собой весьма неоднородную политическую силу, представленную несколькими направлениями.

Первое — демократическая оппозиция, партии и движения которой делали ставку на западную модель модернизации России, подразумевающая 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 были сторонниками социал-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 всего российского общества.

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 партий, оппонирующих официальному монетаристскому курсу правительства, были еще две группы партий и движений центристского толка. Первая 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. Гдлян), СДПР (И. Аверкиев), Российская социал-либеральная партия (В. Филин), Социально-либеральное объединение Российской Федерации (СЛОСФ), партия «Союз молодая Россия». Эти политические силы также придерживались курса на социальную ориентацию либерально-рыночных реформ. Именно на базе 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. Варгазарова), НПСР (А. Руцкой), Партии Труда (А. Бузгалин), Российской партии коммунистов (А. Крючков), левого крыла СДПР (А. Оболенский), Федерации независимых профсоюзов России (В. Шмаков).

Таким образом, после августовских событий 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», РКДД, РКРП, КДП (ПНС), РНС, РОНС, Союз офицеров, движение «Трудовая Москва» и ряд других. В целом в объединенной оппозиции доминировало национально-державное крыло (монархист Шафаревич, кадет Астафьев, христианский демократ Константинов, националист Лысенко и др.). Общая программа объединения правых 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 поддержали парламент в его стремлении к реализации иной модели модернизации страны, ориентированной 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 сформулировав четкой концепции вывода страны из кризиса и находясь в плену политических традиций и всего исторического опыта КПСС, эти прокоммунистические партии и движения не смогли создать собственной объединенной политической оппозиции.

13.5. 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* протопартий (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 подвергались испытанию 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), поддерживавшего курс реформ президента Б. Н. Ельцина;
- 2) блока конструктивной оппозиции, состоявшего из Гражданского союза и ДПП (Демократической партии России), служившего опорой вице-президенту А. Н. Руцкому;
- 3) контрпрезидентского блока, состоявшего из КПрФ и АПр, находившегося в непримиримой оппозиции по отношению к 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, миновав 5-процентный барьер, прошли следующие партии: «Выбор России» (15,51 %), КПрФ (12,4 %), «Женщины России» (8,13%), АПр (7,99 %), «Яблоко» (7,86 %), ПРЕС (6,73 %), ДПП (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», «Граждан-

ский 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-процентный 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 пожалели 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-процентный барьер прошла 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, Агропромышленная 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 (лидер Г. Зюганов) — 47 мест; фракция «Родина» пережила 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.

Пятый формат современной партийной системы имел место после думских выборов 2007 г. вплоть до выборов 2011 г. Думские выборы 2007 г. расставили политические партии следующим образом: «Единая Россия» — 64,3 % голосов, КПРФ — 11,57 %, ЛДПР — 8,14 %, «Справедливая Россия» — 7,74 %. Система парламентских фракций после этого приобрела следующий вид:

- левые силы: фракция КПРФ (лидер Г. Зюганов) — 57 мест в Думе;
- центристские силы: фракция «Справедливая Россия», занявшая левоцентристские позиции (лидер Н. Левичев), — 38 мест и центристская фракция «Единая Россия» (Б. Грызлов) — 315 мест;
- правые силы: фракция ЛДПР (В. Жириновский) — 40 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 крайне 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. Итак, в российской партиома¹ существовали и продолжают существовать три полюса. В соответствии с теорией Сартори, такая партиома относится к системам **крайней поляризации** и характеризуется резким идеологическим размежеванием, противостоянием в обществе, наличием довольно сильных крайних (левых и правых) партий. Последние, 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 их им не придется выполнять ввиду слишком малой вероятности их прихода к власти. Партийная система крайнего или поляризованного плюрализма, по Сартори, характеризуется преобладанием центростремительных тенденций над центробежными. При сокращении количества полюсов до двух партиома переходит в разряд систем **умеренной поляризации**, для которых характерно не резкое идеологическое размежевание, а 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 партиома уже центростремительные тенденции преобладают над центробежными². Очевидно, с точки зрения теории поляризации Сартори, партийная система современной России **переходит от крайней к умеренной поляризации**. Это видно по возрастанию электрального поля центристских сил и сокращению числа избирателей, голосующих за крайние партии, по снижению интенсивности идеологического противостояния в обществе. С другой стороны, в пользу незавершенности пере-

¹ Термин «партиома», 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 образован из латинского корня *part* — «партия» и суффикса *ома* означающего «совокупность».

² *Sartori G. Parties and Party Systems. A Framework for analysis. Vol. 1. N.-Y., 1976. P. 120–179.*

хода 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 партиома крайнего плюрализма. Кроме того, в современной России власть еще не переходила путем выборов от партии одного полюса к партии, представляющей противостоящий полюс.

Если взять в качестве главного критерия политическую силу, влияние ведущей партии партийной системы России, то можно сделать вывод о том, что с первого по третий формат партийной системы России, то есть в течение 1993–2003 гг. российская партиома может быть представленной как типично *многопартийная без доминирующей партии*, а в четвертом и пятом форматах (2003–2011) она трансформировалась в партиому *с доминирующей партией* — партией «Единая Россия».

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 Липсета — Роккана и каково ее значение для политического процесса в России?
3. Какие собственно российские факторы, по мнению К. Х. Холодковского, 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 процесс партиобразования в СССР пошел по пути создания народных фронтов, а не образования на базе протопартий политических партий?
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 партии с точки зрения теории поляризации?
16. Как и почему можно назвать современную российскую партийную систему с точки зрения концепции доминирующей партии?

Литература

- Исаев Б. А.* Зарождение и функционирование партийной системы России (1987–2008). СПб., 2008.
- Исаев Б. А.* Практическая партология: генезис партий и партийно-политических систем: Учебник. СПб., 2010.
- Исаев Б. А.* Теория партий и партийных систем: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Коргунюк Ю. Г.* Становление партийной системы в современной России. М., 2007.
- Нисневич Ю.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.
- Теория партий и партийных систем: Хрестоматия / Сост. Б. А. Исаев. М., 2008.

ГЛАВА 14

Социальная политика в современной России

14.1. Социальная политика как реализация социальной справедливости

В российской политике всегда актуальной была тема справедливости. Поэтому *социальная справедливость* и *социальная политика* тесно связаны друг с другом в сознании людей: справедливость воспринимается как цель государственного управления в области социальной сферы. И как справедливо отмечает У. И. Сересова, в таком случае «любые неудачи в этой области означают в понимании населения нарушения самой идеи социальной справедливости»¹.

Политологический анализ концепта социальной политики с различных точек зрения позволяет выявить и различные смыслы социальной справедливости.

Первый уровень анализа, который рассматривает политику как *politics*, предполагает отождествление ее с политической сферой вообще и с центральным вопросом о завоевании власти. Социальная политика, соответственно, с точки зрения *politics*, будет рассматриваться как политическая власть, которая используется для решения социальных проблем. Так интерпретировал социальную политику еще в начале XX в. П. Струве, рассматривая ее как «совокупность сознательных воздействий субъектов политики на социальные отношения в целях их построения сообразно определенному заданию»².

¹ Сересова У. И. Социальная политика: социальная справедливость vs легитимация политической власти // Новые направления политической науки: Гендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономика. Социальная политика / Редкол.: С. Г. Айвазова, С. В. Патрушев [и др.]. М., 2007. С. 323.

² Цит. по: Стребков А. И. Социальная политика: Теория и практика. СПб., 2000. С. 33.

Исследователи рассматривают социальную политику как составную часть внутренней политики государства, которая воплощена в его социальных программах и практике и регулирует отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп. В качестве основы социальной политики называют систему властных воздействий, обеспечивающих солидарную поддержку жизнедеятельности групп населения, потенциально или реально подверженных различным рискам. Главной целью считается консолидация общества, достижение общественного согласия и стабилизация политической власти.

В рамках *politics*-анализа социальная политика будет интерпретироваться в терминах политической власти, используемой для решения социальных проблем. Соответственно, основным актор — политическая государственная элита, и ее цель — укрепление своей власти, ее легитимация. Социальная политика будет полностью укладываться в эту парадигму; и социальная справедливость будет реализовываться ровно настолько, насколько она потребна элите для легитимации своего существования.

Политика как *policy* анализирует содержание политической деятельности, политику как процесс, управление и принятие политических решений. Управленческий аспект социальной политики высвечивает ее прикладной характер — круг вопросов, который решается в ее границах; управленческую деятельность ее субъектов; достижение главной цели социальной политики — «удовлетворение социального интереса общностей и человека путем решения проблем материального благосостояния, поддержки и защиты определенных слоев населения»¹. В таком контексте социальная политика интерпретируется как управляющее воздействие государства, основанное на системе правил, нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов. Целью такого воздействия является формирование общности интересов широких слоев населения и консолидация общества².

Главным в социальной политике с данной точки зрения является перераспределение материальных и духовных ресурсов для предотвращения поляризации и защиты уязвимых слоев населения и необходимость применения для этого управленческого воздействия.

¹ Социальная политика: парадигмы и приоритеты / Под ред. В. И. Жукова. М., 2000. С. 49.

² *Катицын В. М.* Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.

В другой трактовке акцент делается на деятельности органов управления, которая оказывает влияние на жизнь граждан. *Policy*-анализ рассматривает социальную политику как управленческий процесс в социальной сфере, направленный на удовлетворение социального интереса общностей и человека путем решения проблем материального благосостояния, поддержки и защиты определенных слоев населения. Такая трактовка близко подходит к концепту социальной справедливости уравнительного и распределительного типа.

В первом случае подразумевается, что государство должно создавать равенство стартовых возможностей в социальной сфере (образование, здравоохранение).

Во втором — гарантировать определенный уровень социального благополучия вне зависимости от вклада человека в общественное производство (например, политика в области поддержания доходов, социальной поддержки лиц с ограниченными возможностями и пожилых). И если в случае социальной политики с точки зрения *politics* социальная справедливость может не реализовываться в связи с целевой установкой, то социальная политика-*policy* может ограничивать социальную справедливость из-за слабого ресурсного обеспечения (низкие зарплаты в бюджетной сфере, отсутствие конституционного закрепления нормы о минимальной зарплате не ниже прожиточного уровня и проч.).

Политика как ***public policy*** обозначает сферу политического управления, которая подконтрольна обществу. В то же время англоязычная версия термина «социальная политика» может звучать и как *social policy*, и как *public policy*. В данном случае социальная политика интерпретируется как подход к изучению политики, анализирующий деятельность правительства в свете важнейших общественных проблем, или как область политического управления, подконтрольная обществу.

Социальная справедливость будет в случае *public policy* трансформироваться в открытость власти в вопросах социального управления. Таким образом, связь социальной справедливости как содержательного концепта с социальной политикой как деятельностью сложна и неоднозначна, что обуславливается и раскрывается многозначностью самой социальной политики в поле политологического анализа.

14.2. Социальное государство через призму идеологий

Современные идеологии, в отличие от классических, признают необходимость решения социальных проблем, но подходят к их решению с разных позиций.

Классическая либеральная идеология эволюционировала в неолиберализм, обогащенный идеями *кейнсианства*, — необходимостью государственного вмешательства в экономику и социальную сферу; обязанностью со стороны государства поддерживать самые уязвимые категории населения. Последнее стало основой политики либерального социального государства (или государства всеобщего благоденствия). Социальная политика — некоторая компенсация, уступка, вынужденная мера вмешательства в рынок — с целью воспроизводства рынка рабочей силы. Предоставляется равенство стартовых возможностей и дополнительные меры малообеспеченным гражданам. Существен вклад негосударственных расходов в общем финансировании социальной сферы. Соответственно, бизнес и общественные организации являются значимыми акторами социальной политики. Эта модель социального государства распространена в странах переселенческого капитализма (США, Канада, Австралия), в Великобритании, Швейцарии, Японии.

Идеология консерватизма базируется на традиционализме; понимании социального неравенства как нормы; отказе вмешательства государства в социальную политику (либертариизм). Доминанта консервативной социальной политики — добровольное социальное страхование, а ведущие социально-политические акторы — работающие граждане, отчисляющие проценты с заработной платы на страхование и страховые компании. Политика консервативного социального государства осуществляется преимущественно в развитых европейских странах — Германии, Австрии, Бельгии, Ирландии, Италии, Нидерландах, Финляндии, Франции.

Социал-демократия предполагает доминирование социальных целей над рыночным механизмом; нивелирование издержек демократии государственными мерами, направленными на сглаживание социального неравенства. Такая модель социального государства распространена в Скандинавских странах — Дании, Норвегии, Швеции. Здесь самые большие траты на социальные нужды; в практической социальной политике задействованы государственные органы власти, муниципалитеты, и только потом — частные и общественные организации.

Результаты различных парадигм социальной политики видны в статистических показателях. В либеральных социальных государствах сумма отчислений на социальную политику составляет 12–15 % от ВВП, в консервативных — 20–28 %, в социал-демократических — около 40 %. Еще более показательно соотношение расходов 1) работодателей, 2) работающих и 3) государства на социальные нужды: Велико-

британия (либеральное социальное государство) — 26 : 15 : 42; Дания (социал-демократическое социальное государство) — 6 : 5 : 81, Италия (консервативное социальное государство) — 50 : 15 : 30¹.

Сведем разнообразие *признаков социального государства* в несколько групп²:

- доступность социальной поддержки со стороны государства для всех членов общества;
- правовая природа осуществления социальной политики, наличие социального законодательства, на основе которого государственные органы власти осуществляют контроль и регулирование социальных процессов;
- наличие социальных выплат, финансируемых за счет государственного бюджета;
- наличие государственной системы социальной защиты населения;
- ответственность государства за благосостояние граждан;
- наличие гражданского общества.

Первые пять атрибутов социального государства характеризуют специфику социальной политики, доминантой которой является политическое решение об обязательстве государственной власти заботиться об уровне и *качестве жизни населения*. Это обстоятельство в данном случае даже важнее, чем экономическое благополучие государства; актуализируется не столько способность, сколько желание власти развивать социальную политику, финансировать социальные программы. Поэтому экономический фактор социальной политики в таком контексте отходит на второй план, пропуская вперед фактор политического решения о необходимости расширенной социальной политики. Такое понимание социальной политики восходит к идеям П. Струве.

Последний атрибут, гражданское общество, является необходимым признаком современного социального государства, хотя его отсутствие говорит, скорее, о дефектности или раннем, неразвитом этапе социального государства. В социальной политике и социальном государстве гражданское общество выражается в существовании общественных

¹ *Стребков А. И.* Социальная политика: Теория и практика. СПб., 2000. С. 187.

² *Сересова У. И.* Социальная политика: социальная справедливость vs легитимация политической власти // Новые направления политической науки: Гендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономика. Социальная политика / Редкол.: С. Г. Айвазова, С. В. Патрушев [и др.]. М., 2007. С. 329–330.

объединении, организаций, чья деятельность направлена на отстаивание интересов отдельных категорий населения. Например, это и инвалиды, которые могут получить доступ к инфраструктуре, и вынужденные мигранты, которым недоступны образование и медицинская помощь, а также пожилые и многие другие социальные группы.

Деятельность общественных организаций, с этой точки зрения, направлена на восполнение пробелов государственной социальной политики, реализацию первого признака социального государства — доступность социальной поддержки для всех людей.

Таким образом, социальное государство может функционировать только в рамках высокоразвитых демократических режимов. Различия в содержании социальной политики вызваны не столько разницей в экономическом развитии современных демократий, сколько ведущей политической идеологией.

Анализ конституций стран, закрепивших норму социального государства в той или иной формулировке, а также не имеющих такого закрепления, но относимых к типу стран с социальной рыночной экономикой, показывает, что среди принципов и функций, традиционно относимых к сфере социального государства, наиболее разработаны социальная направленность экономической политики, включая социальную роль бюджета; социальная ответственность государства; социальное партнерство; национальная солидарность.

В значительно меньшей степени в *«государствах всеобщего благоденствия»* разработаны вопросы обеспечения единого социального пространства (актуализированные, прежде всего, для федеративных государств) и социальной эргономики. При этом функция социального гуманизма реконструируется из ряда общих положений и не имеет прямого конституционного закрепления. Отсюда следует вывод, что качественное изменение функции государства состоит не только и не столько в расширении сферы социальной политики, а, прежде всего, в ее гуманизационной направленности.

Общими принципами социального государства нового типа являются:

- **социальный гуманизм** — базовая ценность экономической политики;
- социальная направленность экономической политики («государство для человека»);
- социальная эргономика — ориентация на максимально возможные инвестиции «в человека»;
- **социальная ответственность государства** — выполнение государством своих социальных обязательств, то есть законодательно

закрепленная совокупность общественных благ, которые оно обещает предоставить своим гражданам;

- формирование социальной политики в процессе взаимодействия различных социальных групп интересов (солидарность);
- **социальное партнерство** — максимально возможная гармонизация интересов и взаимодействия работника, работодателя и государства в сфере социально-экономических и трудовых отношений;
- политическая демократия и правовое государство, обеспечивающее правовую основу социальной политики;
- существование институтов гражданского общества;
- социальная рыночная экономика, исключающая чрезмерное увеличение имущественного и социального неравенства в обществе и позволяющая выделять необходимые ресурсы для социальных программ;
- недирективное участие государства в социальном рыночном хозяйстве и в социальной жизни;
- существование бюджетных социальных выплат и государственных систем социальной защиты, социального обеспечения, социального страхования и обеспечения занятости;
- равные возможности для всех граждан для реализации своих способностей, получения образования и обеспечения своим трудом достойного уровня жизни;
- доступность социальной поддержки для всех категорий населения.

14.3. Социальная политика в СССР

Социальная политика в СССР зависела от двух ведущих факторов — идеологии и экономики. В социальной политике социалистическая идеология выражалась прежде всего в патернализме, декларировании подчеркнуто скромных потребностей, государственной монополии в социальной сфере, четком контроле доходов населения со стороны государства. Население было уверено, что «все социальные проблемы обязано решать государство (во многих случаях, особенно у старших поколений, такого рода патернализм сочетался с ударной работой и политической благонадежностью).

Цель социальной политики формулировалась как рост народного благосостояния, которое, в свою очередь, является одним из направлений достижения этапа развитого социализма. При этом расходы на социальную политику в СССР были одними из самых низких среди развитых стран — около 14 %¹, что сопоставимо с либеральными соци-

¹ Стребков А. И. Социальная политика: Теория и практика. СПб., 2000. С. 191.

альными государствами. Приоритет имело развитие оборонной и других отраслей промышленности; для социальной политики действовал остаточный принцип финансирования.

Ядро системы социальной политики в СССР составляло **социальное обеспечение**. Это пенсии и пособия по старости, временной нетрудоспособности, инвалидности, утере кормильца и другое, для пожилых, инвалидов, детей-сирот; многочисленные льготы, охватывавшие так или иначе почти все население страны. Инвалидность рассматривалась только как длительная (постоянная) утрата трудоспособности, поэтому социальная политика в отношении этой категории населения была направлена на материальное возмещение утраченного заработка. Аналогично и для пожилых — использовались только пенсии как компенсации, которые оплачивает работающее поколение. Для детей-сирот, детей-инвалидов, детей с отклоняющимся поведением существовал широкий спектр образовательных учреждений. Соответственно, такие явления, как безнадзорность и детское бродяжничество, отсутствовали. Административными методами были практически решены такие проблемы, как бездомность, безработица; в гораздо меньших масштабах, чем в капиталистических странах, были выражены проблемы проституции, наркомании, распространения ВИЧ/СПИД-инфекции.

Кратко **социальную политику СССР** в рамках политико-системного анализа можно охарактеризовать следующим образом:

- социальная политика как «выход» политической системы характеризуется патернализмом, находящим многообразное выражение в виде многочисленных льгот;
- обеспечение низкого, контролируемого, но гарантированного дохода (зарботной платы, пенсии); жесткого административного контроля социально негативных явлений (девиаций); государство — ведущий актор социальной политики — не поддерживает развитие социального партнерства;
- общество слабо выполняет «входные» функции — в том смысле, что интересы уязвимых категорий населения (меньшинств) не артикулируются, не агрегируются;
- поведение населения как «обратная связь» ориентировано на принятие государственного патернализма взамен аполитичности (политическое неучастие, но не абсентеизм) — голосование.

14.4. Социальная политика в России

Современная **социальная политика в России** движется в направлении развития социального государства. Государство провозглашает

себя таковым в Конституции РФ (ст. 7), то есть берет на себя обязательства заботиться о благополучии граждан, но не гарантирует доход выше уровня бедности, что является одним из важнейших признаков социальных государств.

В 1991–2004 гг. осуществляется реформирование социальной политики. Так, в первые годы реформ в России были созданы Пенсионный фонд РФ (1991), Фонд социального страхования РФ (1992), Государственный фонд занятости населения РФ (1993), система фондов обязательного медицинского страхования (1993); формируется система социального обслуживания (1995); системный характер приобретает адресная государственная социальная помощь (1999); развивается система социальной реабилитации для инвалидов (1995); функционирует система профилактики безнадзорности (1999); осуществляется пенсионная реформа – от перераспределительной к накопительной (2001); реализуется реформа монетизации льгот (2004–2006); развиваются «национальные проекты» в социальной сфере (2005–2006).

Реализация социального государства в российской государственно-правовой практике представляет собой сложный механизм, объединяющий в себе как динамические, так и статические элементы. В современной России становление социального государства началось с легитимации ценностей социального государства в Конституции страны 1993 г.

Действие механизма реализации социального государства прошло два этапа:

- правовой регламентации деятельности государства в социальной сфере;
- обеспечения реализации социального законодательства.

При всех особенностях и своеобразии российского пути к современному социальному государству здесь действуют общие принципы его зарождения и формирования, следование которым является необходимым условием реализации заявленных целей. Экономической предпосылкой является социальная ориентация экономики и постепенное формирование социального рыночного хозяйства. Общественно-политические предпосылки связаны с формированием гражданского общества, правового государства и социального права, которые, в свою очередь, оказывают обратное воздействие на экономические и другие общественные процессы, обуславливая их постепенную социализацию. Но особенностью данного процесса стало то, что он протекал (и продолжает идти) в кризисном социуме, в условиях пере-

ходного периода при отсутствии опыта формирования современного социального государства и без гарантированной программы осуществления данного масштабного проекта.

Заметную роль во второй половине 1990-х гг. сыграла программа экономической модернизации, включавшая среди других мероприятий осуществление «Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг.». Впервые в постсоветской России социальная политика государства получила более-менее четкое и разветвленное «дерево целей». В известной мере социальной ориентации отвечал бюджет 1998 г., в котором было предусмотрено не только увеличение финансирования социальной политики, но и рост статьи расходов на «бюджет развития». В июне 1999 г. был принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования», заложивший первый камень принципиально нового для России цивилизованного института социальной защиты населения.

Но в целом непоследовательные экономические реформы повлекли за собой резкое ухудшение условий жизни большинства населения и появление новых категорий граждан, нуждающихся в оперативной социальной помощи. Расширение перечня и стремительный рост социальных рисков привели к краху советской системы социального обеспечения. За период с 1991 по 2000 г. сложилась довольно противоречивая, эклектичная, сохраняющая старые механизмы и включающая новые элементы система государственной социальной защиты. В итоге к концу 1990-х гг. не только российская и мировая общественность, но и новая политическая элита России вынуждены были признать, что социальная цена реформ оказалась чрезвычайно высокой и препятствующей дальнейшим преобразованиям.

Опыт российских реформ-контрреформ и российской модернизации учит, что односторонняя либерализация без сильной социальной политики государства, без поддержки малообеспеченных слоев ведет к поляризации и расколу российского общества, за которыми следуют достаточно тяжелые и не слишком продуктивные контрреформы. Чтобы смягчить неизбежные колебания, грозящие серьезными внутренними и внешними конфликтами, необходимо выравнивать перекосы стихийно развивающихся рыночных отношений, осуществлять многоплановую и сбалансированную модернизацию общества.

И. К. Пантин утверждает, что «нищета — такой же серьезный враг социального прогресса и демократии, как и привилегированное богатство, что глубокое чувство самостоятельности и ответственности можно воспитать только у свободных людей, которые, в свою очередь,

единственно в состоянии обеспечить развитие современной экономики и современной политической системы»¹. Специфика России заключается в том, что люди могут жить в бедности и поддерживать политическую элиту, если у них сохраняется вера в дееспособность власти, в повышение уровня жизни общества.

Однако пассивность и терпение любой группы населения не беспредельны, что может привести к различным формам социального протеста как ответной реакции на неоправдавшиеся ожидания народа. Россия проходит именно такой период, когда политическая элита экзаменуется народом на способность эффективно управлять обществом. От способности власти проводить позитивную политику в значительной степени зависит будущее инновационного развития в современной России. Ошибки, допущенные российскими реформаторами в 1990-х гг., связанные с уходом государства из экономики и социальной сферы, образно охарактеризовал американский политолог Стивен Холмс, который сравнил российское общество со сломанными песочными часами: «верхи не эксплуатируют и не угнетают низы, даже не управляют ими — они их просто игнорируют»².

Исследователи чаще всего отмечают две **модели социальной политики**: рыночную и социально-ориентированную.

В первом случае государство является посредником между рынком и населением, поддерживая социальную сферу субсидиями, налоговыми льготами, страхованием, тем самым оказывая целенаправленную помощь социальным группам, которые не могут удовлетворить свои основные жизненные потребности.

Во втором случае преобладает регулируемый рынок с мощной системой социальной поддержки. Государство в этой схеме выступает гарантом удовлетворения важнейших социальных потребностей общества, а рынок является дополнительным средством обеспечения возрастающих потребностей граждан. Причем основным субъектом социальной политики в обеих моделях выступает государство, которое служит также инструментом баланса в реализации социального, экономического и правового принципов с учетом общественных потребностей.

Кроме государства как ведущего актора социальной политики, в России функционируют и коммерческие и благотворительные орга-

¹ *Пантин И. К.* Драма противостояния демократия/либерализм в старой и новой России // Полис. 1994. № 3. С. 85.

² *Холмс С.* Чему Россия учит нас теперь? Как слабость государства угрожает свободе // Pro et contra. 1997. № 4. С. 140.

низации; дифференцируются источники финансирования социальных расходов; диверсифицируются виды и направления социальной политики; развивается плюрализм в социальной сфере — множественность направлений социальной политики и множественность ее субъектов, а следовательно, свобода выбора (идеал, лежащий в основе демократии).

Общественные, некоммерческие организации будут в то же время институтами развивающегося гражданского общества, могут выражать интересы меньшинств (инвалидов, вынужденных переселенцев, например), которыми демократия пренебрегает. Гражданское общество как субъект социальной политики функционирует, хотя «контакты власти с лидерами общественных организаций зачастую превращаются в имитацию диалога». Основным же субъектом социальной политики остается тем не менее государство. Ни бизнес, ни общественные организации не претендуют на субъектную роль, только — на акторную.

Таким образом, в нашей стране суть трансформации социальной политики от советской модели к российской — переход от распределительного типа социальной справедливости («равенство результатов») к идее «равенства возможностей». Происходит, иначе говоря, неолиберализация социальной политики, воспринимаемая большей частью общества негативно — новая система управления социальной сферой не кажется ей справедливой. Во многом именно в силу этого обстоятельства дискуссии о социальной справедливости в России остаются актуальными.

14.5. Современное состояние социальной сферы и политики в России

Становлению социального государства способствовала наметившаяся в начале 2000-х гг. стратегия усиления роли государства в регулировании рыночных отношений в контексте повышения социальной эффективности его политики и придания государственному вмешательству систематического и социально ориентированного характера. В настоящее время в России из государственного бюджета финансируется несколько десятков социальных программ. Еще большее число аналогичных проектов реализуется на региональном и местном уровнях.

Помимо целевых программ социального развития используются и другие специфические методы управления социального государства, например: адресная социальная помощь конкретным группам населения (девиантным группам), предупреждение социальных рисков или антисоциальных рецидивов, а также так называемый ваучерный метод

расходования социальных средств и др. Впрочем, все эти коррективы социальной политики трудно оценить однозначно.

Бедность остается серьезной проблемой в России, в особенности в некоторых регионах, где часть населения живет за ее чертой. Причем контраст между быстро развивающимися и отсталыми регионами в России в среднесрочной и долгосрочной перспективах может возрасти. Почти четверть граждан России живут за чертой бедности, причем большая часть из них имеет постоянную работу. Валерий Зорькин отмечает, что исследователи оценивают сегодняшнее состояние России как формально социального государства на уровне первой половины 1920-х гг.¹

Согласно выводам доклада Всемирного банка (июнь 2007), большой объем социальной помощи бедному населению в России по-прежнему имеет слабую целевую направленность. Кроме того, успех применения целевой помощи в России достаточно ограничен по сравнению с программами в других странах. Действующая в настоящее время система социальной помощи в России является регрессивной по сравнению с большинством систем других стран со средним уровнем доходов. Это выражается в том, что по международным стандартам действительно бедное население получает только малую долю социальных льгот. Основной причиной этого является то, что 90 % всех расходов на социальное обеспечение в России нацелено не на оказание прямой помощи бедному населению, а на оказание помощи различным группам населения независимо от уровня их доходов (пенсионеры, ветераны войны, инвалиды и пр.). В итоге лишь 8 % запланированных расходов доходит до 20 % беднейшей части россиян.

Эффективность деятельности правительства России по предоставлению целевой помощи бедному населению сопоставима с эффективностью аналогичной деятельности некоторых других стран СНГ и Латинской Америки, но значительно уступает эффективности стран Восточной Европы, Бразилии или США. Согласно оценкам 2005 г., лишь 40 % получателей детских пособий и пособий домохозяйствам являлись действительно бедными, что значительно уступает лучшим показателям других стран (80 %), включая и некоторые переходные экономики.

Несмотря на то что такие страны, как Польша, Болгария, Румыния и Бразилия, испытывают институциональные проблемы, аналогичные России, тем не менее они добились существенного улучшения собственных систем социальной защиты за счет придания им большей

¹ Зорькин В. Стандарт справедливости // Российская газета. 2007. 8 июня. С. 13.

целевой направленности. Во всех этих странах программы социальной помощи были разработаны с учетом единой и последовательной цели — как можно лучше охватить социальной помощью наиболее бедное население. Все эти страны проводят оценки нуждаемости, которые выходят за пределы проверки уровня доходов и включают оценку имущества и других активов, а также перекрестную проверку информации. В целях повышения стимулов для предоставления достоверных сведений широко используются другие методы. Например, дееспособные лица в Албании и Румынии обязаны выполнять общественную работу в общине в качестве условия получения пособия. Это ослабляет стимулы для недобросовестной практики со стороны более обеспеченных лиц.

Спрос на социальные гарантии в последние годы быстро растет, о чем свидетельствует и ностальгия по советским временам, и смещение политических симпатий «влево», и социальная риторика политических лидеров. Ссылаясь на социологические исследования, Г. Кертман утверждает, что основным критерием, используемым большинством россиян при оценке власти, является «интенсивность и эффективность государственного патернализма»¹. Причем люди готовы пойти на ограничение своих прав в обмен на проведение патерналистской политики.

В общественном сознании россиян преобладает социальная составляющая демократии. Однако социальным государством сможет стать только решив политические проблемы демократии. Поэтому социальная и политическая составляющие взаимозависимы и социально обусловлены. Решение о необходимости расширения социальной поддержки принимается государственной властью с учетом ее политической зависимости от общества. Такую зависимость власть приобретает лишь в условиях демократии. Анализируя современную российскую демократию, Владимир Петухов отмечает, что, по мнению населения, главная проблема российской демократии лежит в социально-экономической сфере, в трудностях для многих реализовать свои социальные и экономические права и интересы².

¹ *Кертман Г. Л.* Государственный патернализм как мера власти и политики // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М., 2006. С. 126.

² *Петухов В. В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 31.

Двадцатого мая 2009 г. Госдума ратифицировала *Европейскую социальную хартию* — основополагающий документ в области защиты социальных прав граждан. Хартия была открыта для подписания 16 октября 1961 г., 3 мая 1996 г. был принят ее обновленный вариант, а в сентябре 2000 г. ее подписала Россия.

Хартия закрепляет основные принципы, которыми должны руководствоваться государства — члены Совета Европы в своей социальной политике, и предоставляет правовые гарантии экономических и социальных прав для лиц, находящихся под их юрисдикцией. Наряду с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована РФ 30 марта 1998) она составляет единый механизм защиты прав человека, является одним из наиболее важных документов Совета Европы в сфере обеспечения прав человека. Ратификация Хартии является выполнением одного из обязательств России, взятых при вступлении в Совет Европы в феврале 1996 г., и подтверждением приверженности принципам и нормам европейского правового порядка в социальной сфере.

По условиям Хартии страны-участницы обязуются признать обязательными для себя как минимум 16 статей (из 31) или 63 пункта статей, в том числе не менее 6 статей из следующих девяти «основных» статей: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20. Принявшие Хартию государства должны предоставлять регулярные доклады о выполнении взятых на себя обязательств.

Россия берет на себя обязательства по 19 статьям, из них «основных» 6: о праве на труд, праве на коллективные переговоры, праве детей и молодежи на защиту, праве на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола, праве на объединение, праве семьи на социальную, правовую и экономическую защиту.

Кроме того, будут ратифицированы статьи о праве на охрану и гигиену труда, на справедливые условия труда (кроме пункта об оплачиваемых праздничных днях), праве работающих женщин на охрану материнства, праве на профориентацию и профподготовку, на охрану здоровья, на информацию и консультации, на защиту в случае увольнения, праве работников с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение.

Также ратифицировано большинство пунктов статьи о праве инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества и статьи о праве на справедливое вознаграждение за труд.

В то же время Россия не ратифицировала три из девяти «основных» статей Хартии — статью 12 «Право на социальное обеспечение»,

статью 13 «Право на социальную и медицинскую помощь» и статью 19 «Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь».

Тем не менее Россия переходит на европейские стандарты. Как показывает практика, эти стандарты выше российских и соответствовать им непросто. Разница в девять лет между подписанием Европейской социальной хартии и ее ратификацией — это виртуальное расстояние между российским политическим решением и возможностью его реализовать (как экономически, так и политически).

Защита социальных прав в кризисный период декларируется правительством в качестве приоритетной задачи, поэтому принятие на себя дополнительных обязательств в социальной сфере является подтверждением выбранного курса на защиту человека.

К полной реализации Хартии Россия еще не готова. Пенсионное обеспечение составляет всего 24 % вместо рекомендуемых 40 %, медицина до сих пор не вышла из затяжного кризиса — только наметились первые положительные сдвиги, которые не позволяют обеспечить граждан качественным медицинским обслуживанием, а к решению проблем мигрантов стали цивилизованно относиться лишь пару лет назад. Для разрешения данных проблем пока у России нет необходимых средств и, может быть, политической воли.

Европейская социальная хартия — основополагающий документ социального демократического государства, предоставляющий право гражданам ощущать себя полноценными людьми в своей стране лишь по той причине, что они в ней проживают. Несмотря на декларативное заявление в нашей Конституции о социальном характере нашего государства, мы до сих пор далеки от желаемой цели. Возможно, международные обязательства будут способствовать становлению в России действительно социального государства со всеми необходимыми атрибутами, а главное — ответственностью власти за принятые на себя обязательства.

Основные понятия

«Государство всеобщего благоденствия», Европейская социальная хартия, качество жизни населения, кейнсианство, модели социальной политики, признаки социального государства, социальная ответственность государства, социальная политика в России, социальная политика СССР, социальная справедливость, социальное государство, социальное обеспечение, социальное партнерство, социальный гуманизм.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается сущность политологического анализа концепта социальной политики?
2. Поясните, как взаимосвязаны социальная политика и социальная справедливость?
3. В чем заключается идеологический подход к социальному государству?
4. Перечислите признаки социального государства.
5. Назовите общие принципы социального государства нового типа.
6. Каково соотношение демократии и социального государства? Может ли быть недемократическое государство социальным?
7. Охарактеризуйте социальную политику в СССР.
8. Назовите основные этапы реформирования социальной политики в современной России.
9. Охарактеризуйте рыночную и социально-ориентированную модели социальной политики. Приведите примеры.
10. Как влияет стратегия усиления роли российского государства в регулировании рыночных отношений на повышение его социальной эффективности?
11. Является ли Россия социальным государством?
12. Какие обязательства налагает на Россию ратификация Европейской социальной хартии?

Литература

Апостолова Т. М., Косевич Н. Р. Социальная политика Российской Федерации и правовой механизм ее реализации: Учебник для вузов. М., 2008.

Государство социального гуманизма — от теории к практике // Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2008.

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.

Социальная политика: Учебник. М., 2010.

ГЛАВА 15

Политическое сознание современного российского общества

15.1. 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 идеологий, ведущих борьбу друг с другом и претендующих на доминирующую роль в об-

пешестве. В результате этой борьбы ни одной из указанных идеологий не удалось утвердить в общественном сознании свои ценности и сплотить большинство граждан вокруг них.

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. 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.

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.

Современный россиянин хочет жить в стране, где государство сильно и авторитетно благодаря зажиточности граждан, а не вопреки ей.

Ощущение человеком преимуществ индивидуальной свободы по сравнению с прежним диктатом явно перевешивает неудовлетворенность ограниченностью реальных возможностей для самоутверждения и самореализации в новых условиях. Поэтому идея коллективизма не может стать в современном обществе доминирующей.

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. И. Кутковец и И. М. 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 более важной 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.

15.2. Синдром авторитаризма в российском массовом сознании

В структуре ценностных ориентаций российского общества продолжает оставаться достаточно высокая доля ценностей авторитарного типа. Основными тенденциями, способствующими сохранению *авто-*

¹ Кутковец Т. И., Клямкин И. М. Русские идеи // Полис. 1997. № 2. С. 140.

ритарного запроса в обществе, являются неэффективность деятельности государственно-административного аппарата, высокий уровень коррупции, непреодоленный синдром олигархической экономики. Г. Г. Дилигенский справедливо отмечает, что «власть бюрократии и олигархии, не контролируемая демократическими институтами, по природе своей авторитарна»¹.

Значительная часть россиян разных возрастов являются в той или иной мере сторонниками 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 выработкой 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. Н. Яковлев, характеризую 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.

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.

От новой политической элиты ожидали поведения, соответствующего нормам демократии. Однако, не оправдав ожиданий общества, она инициировала нелегитимный передел государственной собственности, который происходил вне правовых рамок. В результате в общественном сознании произошел перелом, в нем усилилось негативное отношение к демократическому процессу и результатам реформ, следствием чего стало неуклонное падение доверия к существующей власти. Как отмечает Г. 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.

Особенными для России являются 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 отношение к конкретным политическим силам, но и на восприятие демократических институтов и принципов.

Результаты исследований, проведенных Фондом аналитических программ «Экспертиза», свидетельствуют о росте авторитарных настроений в начале XXI в. по сравнению с началом 1990-х гг. По мнению М. Ю. 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 государственной власти: в декабре 2010 г. 63 % россиян считали, что президент и правительство должны жестче контролировать экономику и политическую жизнь в стране, и лишь 28 % высказались за то, чтобы власть предоставила людям свободу заниматься своими делами и следила только за нарушениями законов³.

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.

³ Патерналистские настроения россиян, 18.01.2011 г. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011011803.html> (дата обращения: 15.02.2011).

Люди хотят, чтобы за их благополучие отвечали не они сами, а государство, что свидетельствует о патерналистских настроениях россиян.

Результаты исследований свидетельствуют, что число сторонников авторитарного государства превышает число тех, кто предпочитает представительную демократию, что косвенно подтверждается опросами населения, проводимыми известными социологическими службами: ВЦИОМ, ФОМ, Левада-центр и др.

Социальные предпосылки авторитарных тенденций стали следствием резкой ломки прежних связей, обнищания населения, разрушения прежней системы социальных гарантий, неопределенности дальнейших перспектив. Реформы, преподносившиеся как демократические, не оправдали надежд и чаяний людей и вступили в противоречие с устоявшимися стереотипами, что привело к обращению их к сильным лидерам, которые могут навести привычный порядок и восстановить утерянное в результате «демократических» реформ.

Политические предпосылки авторитаризма основываются, с одной стороны, на слабости тех институтов, которые являются гарантами демократии, — гражданского общества, свободных средств массовой информации, местного самоуправления, с другой — на непоследовательности политической элиты, которая быстро перешла от заявляемых демократических методов управления обществом к авторитарным, объясняя свои действия неготовностью населения к демократии и стремлением скорее преодолеть препятствия на пути к истинной демократии.

15.3. Либеральные тенденции в массовом политическом сознании

Современный либерализм не имеет ничего общего с теми отрицательными явлениями, которыми характеризуется российское общество. Сто лет назад Б. Н. Чичерин предупреждал о том, что насилие, нетерпимость и безумие часто прикрываются именем обаятельной идеи. Либерализм не исключение. 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»¹. Именно такая ситуация возникла в России в 1990-х гг., что нанесло либеральной идее непоправимый ущерб.

¹ Чичерин Б. Н. Различные виды либерализма // Опыт русского либерализма: Антология. М., 1997. С. 41.

Историк русского либерализма В. В. Леонтович акцентировал внимание на том, что «и идеологически, и практически русский либерализм 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, бывшего, по сути, формой рабства. В советский период власть стремилась сделать человека винтиком государственной машины — своего рода крепостным новой политической системы, что стало продолжением политики царского самодержавия. Такой умственный склад не мог воспринимать сути свободы, ее необходимости и возможности реализации. Т. И. 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 необходимо преодолеть рецидивы 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 в. Р. И. 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 подня-

¹ *Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 23.

² *Заславская Т. И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004. С. 60.

тию уровня народного благосостояния»¹. Спустя более ста лет эта задача для России остается не менее актуальной.

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 в целом многие исследователи полагают, что в массовом политическом сознании «социально-либеральная» и «экономически-либеральная» тенденции стали реальностью и играют определенную политическую роль.

Ряд отечественных ученых считают, что в перспективе Россия не обойдется без новой волны либерального и демократического движения, в ходе которой российский либерализм должен быть не просто обновлен, а создан, по сути, заново. Новый либерализм, как считает В. И. Пантин, должен учитывать российскую специфику и соединить идеи свободы с условиями и традициями России².

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, обязательность 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.

¹ Сементковский Р. И. К истории либерализма // Опыт русского либерализма: Антология. М., 1997. С. 165.

² Пантин В. И. Мировые циклы и перспективы России в первой половине XXI века: основные вызовы и возможные ответы. Дубна, 2009. С. 323.

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. А итальянские экономисты А. Алесина и Ф. Джавацци на убедительных примерах доказывают, что «либерализация в различных областях должна стать знаменем левого движения, потому что она выгодна в основном наиболее бедным потребителям»¹, а «либерализм — необходимое условие для более справедливого общества, где открывающиеся перед каждым возможности не зависят от его классового положения или от родственных и иных личных связей»².

15.4. 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?»³. Если ортодоксальный консерватизм, сближающийся по своей сути с традиционализмом, не приемлет реформизм, то умеренный консерватизм допускает реформы в рамках существующего социального порядка. Как пишет Л. Ионин, «консервативная политика необходима и неизбежна, потому что даже самому опьяненному и восторженному движению всегда нужна некая контрольная инстанция», которая «остановит, одернет, предостережет»⁴.

Авторы российских реформ конца XX в. фактически игнорировали исторически сложившиеся традиции, менталитет и особенности

¹ Алесина А., Джавацци Ф. Либерализм — это левая идея / Пер. с итал. М., 2011. С. 68.

² То же. С. 160–161.

³ Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М., 2001. С. 263.

⁴ Ионин Л. Апдейт консерватизма. М., 2010. С. 9.

характера русского народа. Попытки заимствования и некритического использования идей и опыта других стран не смогли исправить положение в осуществлении либеральных по форме и радикальных по существу российских реформ. Более того, без активной поддержки со 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.

Современный российский консерватизм, который еще называют «третьей волной», как отмечает Н. М. Сирота, зародился, прежде всего,

¹ Рормозер Г., Френкин А. А. Новый консерватизм: вызов для России. М., 1996. С. 60–61.

как культурный консерватизм, а с началом либеральных реформ на его основе сформировался политический и экономический консерватизм. Его представителей объединяют такие черты, как антизападничество, выражающееся в антимиондиализме, отстаивание идеалов православно-духовности, культ сильного централизованного государства¹.

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 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. И. 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»².

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, словесная и профессиональная гордость. Российский консерватор органично и естественно воспринимает «солидарность» людей, которая была необходимым условием элементарного выживания многих из них. Именно «солидарность» яв-

¹ *Сирота Н. М.* Идеологии и идеологические течения: классическое наследие и современность: Учеб. пособие. СПб., 2009. С. 93–95.

² *Сементковский Р. И.* К истории либерализма / Т. 2. Русское общество и государство // Р. И. Сементковский. Сочинения: В 3 т. СПб., б/г. С. 160.

ляется 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. П. Артемова и О. В. 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;
- 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 потеря исторической перспективы, снижение международного статуса страны, кризис национальной идентичности, а также сложные процессы развития национального сознания в условиях модернизации.

15.5. Демократические тенденции в массовом политическом сознании

Восприятие россиянами демократических ценностей коррелирует с процессами, происходящими в странах развитых демократий. Как отмечает В. Петухов, «положение, при котором вера в идеалы демократии сочетается со скепсисом в отношении ее способности ответить

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.

на новые вызовы времени, носит повсеместный характер и является первопричиной исчерпаемости прежней парадигмы демократии»¹.

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. 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 выживания и безопасности. Только после их решения индивид переходит на следующий уровень своего развития, связанный с повышением гражданской активности, массовым созданием общественных объединений в целях реализации различных интересов граждан. «Большинство бедных обществ останутся недемократическими до тех пор, пока будут оставаться бедными», — утверждает С. Хантингтон².

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 хозяйства или социалистическим ценностям. Несмотря

¹ Петухов В. В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 171.

² Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 338.

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 основной 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 этажах иерархической лестницы. Американский политолог 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.

¹ Пшеворский 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.

Выводы, к которым пришли отечественные исследователи В. В. Лапкин и В. И. Пантин¹, 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 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 тогда, когда 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.

Россия находится на этапе строительства новой государственности, отвечающей современным требованиям. На этом трудном пути далеко не все решается успешно, процесс модернизации идет трудно и медленно. Проблемы, с которыми сталкивается власть при проведении преобразований в экономике, политике, социальной сфере, свидетельствуют о незрелости реформ в России. Причиной этому является неготовность людей к восприятию тех преобразований, которые предлагает государство.

Все кардинальные изменения в истории имели длительную подготовку в духовной сфере. Каждая новая эпоха, сменяющая прежнюю,

¹ Лапкин В. В., Пантин В. И. Освоение институтов и ценностей демократии украинским и российским массовым сознанием. Предварительные итоги // Полис. 2005. № 1. С. 50.

предлагала новые духовные ценности, на которые ориентировалось общественное сознание. Возможно, судьба реформ в России зависит не столько от выбора экономической модели, сколько от внятного разъяснения общественных идеалов, от готовности общества воспринять предложенную идею.

Демократия не является единственной эффективной формой организации общества. Эффективность демократического управления, по мнению А. И. Ковлера, проявляется в долговременной перспективе, что не исключает достижения определенных краткосрочных экономических и социальных целей недемократическими методами, чем во многом объясняются приливы и отливы демократической волны¹.

Однако, исходя из непродолжительности демократических преобразований, ряд исследователей делают выводы о перспективности демократии в России. Так, Евгений Ясин полагает, что у России для этого есть минимум необходимых условий: уровень бедности высок, но он не экстремален и может быть достаточно быстро снижен за счет роста производительности труда и развития экономики; уровень неравенства не превышает показатели стран, сходных с нами по уровню развития, и даже многих развитых стран. Эти препятствия, убежден российский экономист, можно преодолеть с помощью свободной экономики и демократии. Для изменения же укоренившейся системы ценностей, по его мнению, понадобятся 30–40 лет².

И. К. Пантин считает, что в определенном смысле демократический выбор Россией сделан исходя из невозможности другого — коммунистического. Этот выбор стал фактом общественной жизни для целого поколения, которое не знает коммунистического режима и для которого требования демократических методов стали нормой повседневной жизни.³ А Владимир Петухов на основании проведенных исследований оптимистично констатирует: «Общественная самодетельность, дойдя до некоторого уровня, наверняка потребует более активного включения в политическую жизнь страны»⁴.

Каждый человек, осознавая политические изменения, делает для себя соответствующие выводы, которые являются основой для его

¹ Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 11.

² Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России? М., 2006. С. 337.

³ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 183–184.

⁴ Петухов В. В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 174.

дальнейшего восприятия власти и политического поведения. Имея социально-групповую природу, индивид вносит коррективы в субъективное понимание политической реальности, исходя из социальной принадлежности и культурных особенностей. Проживая в открытой стране, общество имеет возможность соотносить политическую сферу в своем государстве с ситуацией в других странах, что также оказывает существенное влияние на политическое сознание человека. Причем чем больше людей имеют такую возможность, тем значительнее изменения в политическом сознании граждан. Объективные потребности в расширении свобод, прав человека, ограничении власти, контроле за административными структурами, формировании культуры гражданственности все в большей степени становятся атрибутами политического сознания российских граждан. Поэтому вектор развития политического сознания в современной России, на наш взгляд, очевиден.

15.6. 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 на уровне как 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 осозанный, так и неосозанный характер, политические установки, стихийные предрасположенности особым образом реагировать на политическую ситуацию.

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. Они включают в себя 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 пред-

ставления 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. Известный английский политик Родерик Лайн пишет: «Ментальность россиян, отчасти уходящая корнями в православие, глубоко консервативна. Демократия их не привлекает»¹.

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 единоличную (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 двоякое 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 сообща 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 Рос-

¹ *Лайн Р.* Россия и Запад: конфронтация неизбежна? // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5 № 6. С. 16.

сии, 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. С этой точки зрения характер отношения государства и индивида в России, в отличие, например, от Запада, определяется не столько соглашением подданных и государственной власти в соблюдении законов, сколько молчаливым сговором о безнаказанности при их нарушении.

В российском политическом менталитете государственная власть ставится выше закона, и это формирует политическую установку неведения в закон как в воплощение справедливости и средство 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», допускается свобода выбора и свобода действий, раздражает. Такая ситуация оценивается в российском обществе как «непорядок». По данным социологической службы Левада-центр, в декабре 2010 г. больше половины опрошенных россиян (56 %) отдали предпочтение порядку (среди малообеспеченных граждан этот показатель еще выше — 71 %) даже при условии, что для его достижения возможно «придется пойти на некоторые нарушения демократических принципов и ограничения личных свобод»¹.

¹ Порядок или демократия? 18.01.2011 г. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011011802.html> (дата обращения: 15.02.2011).

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, чем шире сфера их деятельности и, соответственно, меньше свободы выбора — тем больше порядка 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 определяются 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 и т. д.

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 отношения общества к советскому прошлому, вызванное тяжелыми последствиями реформ. Так, в январе 2011 г. 33 % опрошенных россиян отдали приоритет советской системе и лишь 23 % — демократии по западному образцу¹. Как отмечает В. Никонов, «в обществе все отчетливее проявляется стремление к консолидации, согласию, обозначению исторической преемственности»². Но речь скорее идет о возвращении не к советским, а к российским, добольшевицким ценностям, которые в сочетании с формирующимися современными в конечном итоге и будут определять будущее российского политического менталитета.

¹ Россияне за госпланирование в экономике и советскую политическую систему, 08.02.2011. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011020803.html> (дата обращения: 15.02.2011).

² Никонов В. Российское и советское в массовом сознании // Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В. Никонова. М., 2003. С. 184.

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, политические установки, политические ценности, политический менталитет, российская самобытность, свобода, социальная защищенность.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие статичные и динамичные компоненты включает в себя массовое сознание?
2. Что составляет основу политической идентичности?
3. В чем заключается разница 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. В каких социальных группах пользуется популярностью либерализм в современной России?
8. Какие либеральные ценности положительно воспринимают большинство граждан?
9. Когда, с точки зрения Г. Рормозера, эффективно функционирует либерализм?
10. Какие причины способствовали возрождению интереса к проблеме российского политического консерватизма?
11. Каковы отличия российского консерватизма от западного?
12. Назовите особенности современного российского консерватизма.
13. Каков главный критерий эффективности демократических преобразований у граждан России?
14. Какие причины могут привести демократическое правительство к утрате легитимности?
15. О чем свидетельствуют инертность масс, абсентеизм в отношении демократических преобразований?

16. В чем заключается разница между политическим менталитетом и политическим сознанием?
17. Назовите базовые представления, ценности и установки, присущие российскому менталитету.

Литература

- Алесина А., Джавацци Ф.* Либерализм — это левая идея. М., 2011.
- Ионин Л.* Апдейт консерватизма. М., 2010.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.
- Коваленко В. И.* Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.
- Наследие империй и будущее России / Под ред. А. И. Миллера. М., 2008.
- Российский либерализм: идеи и люди / Под общ. ред. А. А. Кара-Мурзы. М., 2004.
- Петухов В. В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007.
- Сирота Н. М.* Идеологии и идеологические течения: классическое наследие и современность: Учеб. пособие. СПб., 2009.
- Философия и социально-политические ценности консерватизма в общественном сознании России (от истоков к современности): Сб. научных статей. Вып. 2 / Под ред. Н. В. Поляковой. СПб., 2005.

ГЛАВА 16

Политическая культура России: традиции и современность

16.1. Политическая культура и политика

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 составляет не саму 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, обеспечивающего 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 «совокупность типичных форм мышления и поведения людей в публичной сфере, воплощающих их ценностные представления о смыслах и целях развития мира политики и закрепляющих устоявшиеся там нормы и традиции взаимоотношения государства и общества в соответствующей деятельности

институтов власти и создающих преемственность политического развития социума»¹.

Исследователи давно задаются вопросом: почему в странах неевропейской культуры западные политические модели не приживаются 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 непринятие 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 характеристику 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.

В классической форме вопрос о структурировании ценностных воззрений человека поставил Г. Алмонд, который выделил в ценностных ориентациях следующие **элементы: познавательные** (знания о строении политической системы, ее основных институтах, механизмах организации власти), **эмоциональные** (выражающие чувства людей к тем, кто обеспечивал функционирование властных институтов и олицетворял власть в глазах населения) и **оценочные** (выступающие как суждения, опирающиеся на ценностные критерии и стандарты оценки политических явлений).

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.

¹ Соловьев А. И. Политическая культура // Политология: Лексикон. М., 2007. С. 370.

16.2. Генотип российской политической культуры

Специфика, обусловленная особенностями исторического развития, позволяет говорить об особом *генотипе российской политической культуры*.

Еще в Древней Руси культура, являясь традиционной архаичной, приобрела вечевую форму. Ее специфика заключалась в неприятии инноваций, угрожающих установившемуся порядку и правилам, в нацеленности на воспроизводство локальных миров, что вступало в противоречие со стремлением сформировать государство. Эта вечевая культура, соответствующий образ жизни оказали огромное влияние на последующую историю, образование государственности.

Географическое расположение России между Европой и Азией оказало серьезное влияние на российское общество. Страна оказалась на месте пересечения двух социокультурных типов: европейского, или *лично-центрического*, в центре внимания которого находится личность, ее свобода, 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 содержанием 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. Т. И. 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 граждан-

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.

ского 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 признания было нереально, поэтому большевистская власть сделала все возможное для этатистской направленности советской политической культуры. В постсоветское время этатистская традиция была ослаблена, однако вскоре возобновилась вместе с усилением роли федерального центра, что явилось причиной усиления вертикали власти.

Государстоцентричность оборачивается сакрализацией верховной власти, то есть стойким ее восприятием как санкционированной внечеловеческими 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.

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.

Склонность к авторитаризму проявлялась не только в народных массах, но и в элитарной культуре, что выразилось 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 сыграла важную роль в формировании идей о величии России, ее масштабности, патриотизме и преданности отечеству, особом пути России, ставших важнейшими компонентами политического сознания россиян. Церковь возвела в ранг святых выдающихся деятелей, которые в строгом смысле не были ее служителями (княгиня Ольга, князя Владимир, Александр Невский, Дмитрий Донской и др.).

Однако православие является скорее сдерживающим, чем способствующим демократизации фактором. Из христианских стран именно православные последними встали на путь демократизации. С. Н. Булгаков в речи, произнесенной на Первом всероссийском съезде духовенства и мирян 2 июня 1917 г. в Москве так охарактеризовал отношение к демократии: «...Не должно сгибаться высшему началу пред низшим, и не место церкви заискивать пред демократией»¹.

Русская православная церковь отделена от государства, но она не может не оказывать влияния на общество. В свою очередь демократия также оказывает влияние на церковь: произошло объединение с Русской зарубежной церковью, все сильнее дает о себе знать экуменическое движение. Эти тенденции свидетельствуют о том, что РПЦ не является догматическим институтом, а эволюционирует вместе с развитием государства.

Являясь наследницей византийской цивилизации, Россия восприняла от нее не только религию, но и культуру, прежде всего имперскую идею, реализация которой привела к превращению страны в многоэтническую, разноязычную 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 разва-

¹ Булгаков С. Н. Труды по социологии и теологии. Т. 2. М., 1997. URL: <http://www.rustrana.ru/article.php?nid=14432&sq=19,21,46,1885&crypt=> (дата обращения: 16.09.2008).

ла СССР мощное централизованное государство в сознании многих людей воспринималось и воспринимается как основное историческое достижение русского народа и его союзников.

От Восточной 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 в формировании 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*, признающим пользу или выгоду критерием нравственности. Человек начинает отходить от ценностей традиционализма и искать принципиальные решения за его рамками, осознавать 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,

зложил основы советской системы — «однопартийную демократию» и полностью управляемую государством экономику.¹

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**.

Н. А. 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 сервизма и жуткой покорности, страна, лишенная сознания прав личности и не защищающая достоинства личности, страна инертного консерватизма, порабощения религиозной жизни государством...»².

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, сильное государство. 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 «зебру» — либеральная тенденция, не успев закрепиться в результате усилий очередных реформаторов, сменяется возвратом к традицион-

¹ Пивоваров Ю. Русская политическая культура и political culture (Общество, власть, Ленин) // Pro et Contra. 2002. № 3.

² Бердяев Н. А. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности // Судьба России: Сочинения. М., 2000. С. 283.

ным массовым ценностям. Некоторые отечественные исследователи считают что необходимым условием успешного развития России распространение демократических норм и ценностей на массовом уровне, готовность большинства людей соблюдать демократические «правила игры», постепенное укоренение в политической культуре общества ценностей либерализма и демократии¹.

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 индивидуальных или коллективных ценностей. Так, история России показывает, в отличие от государств Запада, испытывавших 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. «Ценности порядка, стабильности, устойчивости в русском “проекте” связаны с идеей общности, символическим сплочением в коллективное единство “мы”», — отмечает И. Глебова².

Обобщенным показателем является выдвижение на первый план идеала не свободы, а равенства. Эта традиция в советском обществе получила дополнительный импульс благодаря тотальному контролю государства над личностью и коллективистским началам, утверждавшимся 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 итоге 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 — инфантиль-

¹ Власть и народ в России: обновление повседневных практик и варианты универсализации институционального порядка. М., 2003. С. 60.

² Глебова И. И. Политическая культура России: образы прошлого и современность. М., 2006. С. 68.

ности). 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 судьбы 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 основе которого 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 наработываемого опыта предшествующих поколений.

16.3. 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 непрерываем.

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 мо-

¹ Ермоленко Т. Ф. Патернализм в политической культуре России // Российская историческая политология. Курс лекций: Учеб. пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д, 1998. С. 223–234.

биллизационных 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, барином. 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 освятило 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 поис-

ках 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, адекватными 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. В. 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 к усвоенному человеком в процессе социализации архетипу культуры, который управляет его поведением на уровне подсознания.

16.4. Типы политической культуры в современной России

Традиционное и индустриальное общества дали современному миру два основных *типа политической культуры: тоталитарный и демократический*. В советское время возникновение и существование тоталитарной политической культуры связывалось с национальной культурной спецификой (генотипом), уходящей корнями в далекое прошлое, которое обусловило особенности российского общественно-го устройства от абсолютизма до социалистического строя.

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. Большинство исследователей связывают его со сменой поколений, возлагая особые надежды на молодежь, наиболее восприимчивую к либеральным ценностям. Однако в современных условиях существует угроза со стороны такого элемента культуры переходных обществ, как авторитарный синдром. Он связан со слабостью демократических политических институтов, кризисными явлениями в экономике и социальной сфере и характеризуется представлениями о необходимости концентрации власти в одних руках, о благотворности единства общества и власти, о недопустимости публичных конфликтов. Такие представления реализуются в реальной политической практике посредством ограничения политической конкуренции, свободы СМИ и независимости судебной системы, выдвижения на первые роли политиков, провозглашающих авторитарные ценности. В итоге может происходить отторжение демократии на ценностном, эмоциональном и поведенческом уровнях.

М. Урнов, основываясь на опыте немецкого психолога Курта Левина, предлагает «минимальный пакет мер по культурному перепрограммированию переходного общества», который включает в себя следующее:

- направленное разрушение мифов, ценностей, представлений и стереотипов авторитарной культуры и содействие распространению либеральной культуры с помощью электронных СМИ, Интернета, структур среднего и высшего образования;
- массовое обучение демократическому управлению представителей всех уровней власти;
- государственная поддержка развития структур гражданского общества и любых других демократических практик общественной жизни;
- государственная политика, направленная на повышение социального статуса общественных групп, оказывающих наибольшее влияние на культурную трансформацию, и максимально широкое привлечение представителей этих групп к сотрудничеству с властью¹.

Демократическая политическая культура предполагает плюрализм политических субъектов, мнений, установок, типов поведе-

¹ Урнов М. Ниспровергнуть авторитарное большинство: непростая задача // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010. С. 84.

ния. 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 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*.

В результате воздействия множества факторов как исторического, так и современного плана политическая культура современного российского общества внутренне противоречива. В ней представлено множество субкультур, которые имеются в каждой социальной группе — среди молодежи и пенсионеров, предпринимателей и маргиналов, рабочих и интеллигенции.

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, в конечном 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. Трудно не согласиться с позицией А. Даниэля, утверждающего, что «в сегодняшнем мире позиционирование народа и его культуры определяется не тем, откуда он заимствует идеи и принципы, а тем, куда он вносит собственные достижения, частью чего эти достижения становятся»¹.

16.5. Политическая культура современной России

Среди традиций, имеющих непосредственное отношение к политике, в современной России отмечаются 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.

В то же время Владимир Петухов, анализируя социологические исследования, проведенные ВЦИОМ в последние годы, делает вывод о том, что так называемый «кризис участия» в современной России не является следствием низкого уровня политической культуры. Это следствие достаточно отчетливого понимания того, как устроена российская политическая жизнь, на которую повлиять «простому человеку» крайне затруднительно. Поэтому политика начинает восприниматься как удел политического класса².

¹ Даниэль А. Ю. Возможно ли принуждение к демократии // Публичная политика — 2007: Сб. статей / Под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. СПб., 2007. С. 126.

² Петухов В. В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 80–81.

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 зависимости от принадлежности к различным социальным группам эти ориентиры достаточно сильно варьируются, что позволяет говорить об отсутствии ценностной парадигмы в современном российском обществе. Тем не менее современные российские исследователи¹ в качестве приоритетных черт политической культуры 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;

¹ *Ахиезер А.* Специфика российской политической культуры и предмета политологии (Историко-культурное исследование) // Pro et Contra. 2002. № 3; *Мирошниценко И. В.* Политическая культура социально-профессиональных групп. Краснодар, 2006. С. 80–99; *Петухов В. В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 9–38; *Ликалов Г. А.* Теория политической культуры. СПб., 2004. С. 148–149.

- 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 в ней направлений, взаимодействия их на основе общей объединяющей идеи, поиски которой сегодня активно предпринимаются всеми политическими силами.

По мнению А. А. Галкина и Ю. А. Красина, в России разворачиваются процессы, формирующие демократическую культуру. Во-первых, происходит осознание, что демократия не тождественна сложившемуся в 1990-е гг. режиму и группам правящей элиты, которые называют себя «демократами». Это способствует возрождению оценки демократии как положительной и политически мобилизующей идеи. Во-вторых, через практику «дикого рынка» происходит осознание отсутствия автоматической связи между рыночными и демократическими преобразованиями и открывается возможность превращения демократии в цементирующее ядро общественно-политических отношений, не сводимое только к рыночным реформам. В-третьих, демократические процедуры становятся неотъемлемым элементом общественно-политического образа жизни народа, к которому общество быстро привыкает¹.

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. Ахизера, «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

¹ Галкин А. А., Красин Ю. А. Россия: Quo vadis? М., 2003. С. 237–238.

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.

Героическая и драматическая история России, ее величайшая культура, национальные традиции всегда были основой духовно-нравственного потенциала нашего народа, своеобразным стержнем общественного бытия, о чем свидетельствуют пророческие слова В. В. Розанова: «Цивилизации гибнут от извращения основных добродетелей, стержневых “на роду написанных”, на которых “все тесто взросло”»².

Тем не менее мы не можем оставаться государством с неизменной политической культурой. «Если в России, как и в большинстве других стран, действует эволюционная парадигма — закономерность развития культуры от простого к сложному, которая в мире до сих пор работает безотказно, — размышляет Е. Ясин, — для нас демократия только начинается»³. Став открытой страной, Россия впитывает в себя характерные черты инородной политической культуры, которые на данном этапе развития в наибольшей степени отвечают потребностям общества и которые общество в состоянии перенять. И отвергаются такие черты, которые входят в непреодолимое противоречие с генотипом российской политической культуры и к восприятию которых большинство граждан России еще не готово.

¹ Ахиезер А. Специфика российской политической культуры и предмета политологии (Историко-культурное исследование) // Pro et Contra. 2002. № 3. С. 74.

² Розанов В. В. Уединенное. М., 1998. С. 117.

³ Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России? М., 2006. С. 337.

Основные понятия

Антиномичность политической культуры; генотип российской политической культуры; патернализм; политическая культура; православие; социокультурные типы: лично-центрический, социоцентрический; типы политической культуры: тоталитарная, демократическая, патриархальная, подданническая, активистская, патриархально-подданническая, подданническо-активистская; утилитаризм; элементы политической культуры: познавательный, эмоциональный, оценочный; этатистская ориентация политической культуры.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие составные элементы включает в себя политическая культура?
2. Охарактеризуйте генотип российской политической культуры.
3. В чем заключается сущность этатистской политической культуры?
4. Чем отличается лично-центрический от социоцентрического социокультурного типа?
5. Какое влияние оказало православие на формирование политической культуры?
6. Кто, с точки зрения Ю. С. Пивоварова, оказал решающее влияние на формирование политической культуры в XX в.?
7. Дайте характеристику утилитаризму как форме политической культуры.
8. В чем проявляется антиномичность российской политической культуры?
9. Как проявляется патернализм в современной политической культуре?
10. Охарактеризуйте тоталитарный и демократический типы политической культуры.
11. Какие типы политической культуры доминируют в современной России?
12. Охарактеризуйте авторитарный синдром культуры переходных обществ.
13. Какие процессы оказывают влияние на развитие политической культуры современного российского общества?
14. Назовите характерные черты политической культуры современной России.

15. Что означает в современное время антиэтатизм для российской политической культуры?
16. Возможно ли формирование в современной России гражданской политической культуры?

Литература

Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократий // Полис. 1992. № 4.

Глебова И. И. Политическая культура России: образы прошлого и современность. М., 2006.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Наследие империй и будущее России / Под ред. А. И. Миллера. М., 2008.

Петухов В. В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007.

Политическая культура современной России. Состояние, проблемы, пути трансформации. М., 2009.

ГЛАВА 17

Российская модель демократии

17.1. Демократизация как вид политического процесса

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.

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 процесс демократизации не всегда приводит к утверждению современной демократии, поэтому 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.

В конце XX — начале XXI в. стали очевидными противоречия взятых за образец западных демократий, которые «в менее благоприятных условиях» демократизирующихся стран «приобрели форму конфликта, внутреннего напряжения и “перегрева” политической системы»¹.

¹ Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 95.

В России потребность в демократическом устройстве вызревала иначе, чем в странах Запада, где на основе потребности в свободе происходила либерализация общественных отношений, которые диктовали необходимость формирования демократических институтов, смягчающих последствия либерализации — раскол общества на богатых и бедных. В результате утверждалась политическая свобода для всех членов общества.

Наиболее емко, с точки зрения автора, главное отличие демократизации России от западных стран выразил И. К. Пантин: «Нам предстояло, обзаведясь демократическими институтами, начать строить демократическое общество, создавая предпосылки демократии, в том числе слой ответственных собственников, без которых ее существование невозможно. Задача заключалась в формировании демократического этоса, что в России с ее историей, традициями, ментальностью населения требует огромного времени и усилий... Нам требовалось соединить в одной исторической точке процессы, разделенные в истории Западной Европы целыми столетиями: формирование ценностей свободы, суверенитета гражданина и гражданского общества, развитие новых представлений о нормах справедливости, личностной автономии, создание нации-государства и т. д.»¹.

Исходя из анализа *третьей волны демократизации* некоторые ученые склонны полагать, что демократия утверждается в обществе только тогда, когда произрастает из его недр, собственных социокультурных предпосылок и традиций, особенностей мировосприятия и менталитета. Такой вывод предполагает формирование разных типов демократий, нередко не совпадающих с западным образцом. Следовательно, делают вывод А. А. Галкин и Ю. А. Красин, унификация мира невозможна, а стремление к ней антидемократично по своей сути². Опыт демократических стран мирового сообщества должен быть использован с учетом социокультурных условий и исторических традиций России, а проблемы становления демократии не могут успешно решаться в рамках представлений XIX в. Они должны осмысливаться с точки зрения современного понимания демократии.

По мнению российского ученого В. Пантина³, превращение демократии из регионального феномена во всемирно-исторический про-

¹ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 137.

² Галкин А. А., Красин Ю. А. Россия: Quo vadis? М., 2003. С. 130.

³ Пантин В. И. Демократический проект в современном мире // Полис. 2002. № 1.

цесс 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.

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. Так, например, российская демократия в народном представлении — это не участие населения в государственной власти, а прежде всего экономическое освобождение. При этом целесообразность политических свобод ставится в прямую зависимость от решения экономических и социальных задач. Такой точки зрения придерживается ряд отечественных ученых, одна из которых — Т. И. Заславская — утверждает, что жизненные интересы большинства граждан современной России связаны «с расширением не столько политических, сколько социально-экономических прав и свобод»¹. Другой российский ученый, А. И. Ковлер, констатирует: «Только в странах, избравших путь сочетания политической и социальной демократии, демократические реформы получили шанс на относительную стабильность и развитие»².

Актуальным для России и других демократизирующихся стран является исторический урок «насаждаемой демократии», свидетельствующий о том, что демократию нельзя установить недемократическим путем. Следует отметить, что попытки принудительного внедрения демократии дискредитируют сами демократические идеалы, что негативным образом сказывается на дальнейшей демократизации.

¹ Заславская Т. И. Современное российское общество: проблемы и перспективы // Общественные науки и современность. 2004. № 6. С. 17.

² Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 101.

По предположению А. Салмина, поиски структур, способных породить в западных обществах современную демократию, скорее всего, обречены на неудачу. Вероятность демократизации повышается в случае заимствования опыта и готовых форм при существовании определенных предпосылок, готовности их развивать и соответствующей культурной потребности¹.

Россия, находящаяся на этапе перехода к демократии, создает соответствующие политические институты и демократические практики, становление которых сопровождается острыми спорами в их целесообразности и возможности применения в российском политическом процессе.

17.2. Демократии переходного периода

Новый вид современной демократии, который, по мнению некоторых исследователей, в большей степени соответствует России, описал аргентинский политолог Гильермо О'Доннелл². Он назвал ее 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 скатывания 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.

¹ Салмин А. Современная демократия: очерки становления. М., 1997. С. 428.

² О'Доннелл Г. Делегативная демократия. URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm> (дата обращения: 19.02.2011).

Если в достаточно короткие сроки демократическому правительству не удастся получить положительные сдвиги в экономике и социальной сфере, то поддержка демократических преобразований со стороны общества будет ослабевать, что в конечном итоге может привести к возврату авторитаризма.

Демократические институты 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. Однако 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 формирования демократии в современном обществе связан с формированием и представительством коллективных интересов. Этот процесс может быть институционализированным или не быть таковым. Институционализация процесса означает наличие таких характеристик, как выбор агентов для допуска 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 из-за стабилизации представителей и их ожиданий, 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.

В отличие от институционализированной, 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, установившимися исторически в России. Народ веряет 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 разнородных политических фракциях силы, способной удовлетворить интересы народа.

Если представительная демократия является 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 автократических режимов, в странах делегативной демократии существующие политические институты и политические силы имеют возможность выступать с критикой верховной власти, которую может поддерживать зна-

чительная 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 заставляет 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 грозные последствия, так как в представительном органе власти притуляется 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 объединение и т. д. 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, в крахе декларируемых преобразований. Затем он обращается за поддержкой к избравшему его народу, указывая истинных, на его взгляд, виновников сложившегося положения, добываясь их ухода с политической арены. При этом использует

ся, 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 преобладании 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 итоге — к падению престижа политических партий и политиков.

В условиях институционализированной демократии решения принимаются медленно, потому что сопровождаются длительными процедурами согласования со всеми акторами политического процесса. Однако после принятия решения 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 варьируется от невероятно высоких оценок его деятельности до показателей, за которыми может последовать его низвержение 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 политически организованные интересы, то исполнение таких указов маловероятно. Такая 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 реше-

ний, принимаемых не центрами власти, а теми реальными силами, которые олицетворяют наследие авторитарного государства.

В случае успешного решения социально-экономических проблем главе государства кажется 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, 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.

17.3. Модели российской демократизации

Процесс демократизации в России существенным образом отличается от «классических» моделей. Так, в XIX в. демократизм начинался с признания необходимости общенациональных реформ, решения аграрного вопроса, создания, в первую очередь, материальных условий для участия народа в политической жизни. Без экономического раскрепощения народных масс невозможно было создание раскрепощенного индивида, способного влиять на власть. Однако этот демократизм не был заслугой народа, так как инициатива исходила не от него, а от просвещенных слоев общества. И. К. Пантин с сожалением констатирует: если «демократическая традиция появляется в российском обществе, то это объясняется главным образом особенностями психологии “образованных сословий”, их широкими европейскими связями и необычайной отзывчивостью к страданиям народа»¹.

Некоторые отечественные ученые полагают, что своеобразие российского опыта демократизации состоит в том, что Россия не относится к категории традиционных обществ. Как отмечает Г. Дилигенский, 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 научно-техническая интеллигенция и специалисты, заинтересованные в свободной реализации своего интеллектуального потенциала. В позднесоветский период широкие

¹ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 44.

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. Ю. 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. Государство- и нациеобразующие факторы (единая территория, единое государство, чувство национальной идентичности). Для современной России по-прежнему остается 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 в 1990-х гг. осуществлялась в условиях невысокого уровня экономического развития, длительного отсутствия элементов рыночной экономики, что негативным образом повлияло на развитие трансформационных процессов. Поэтому влияние данного фактора было неблагоприятным.

¹ Дилигенский 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.

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, типичных для гражданской политической культуры. 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, выбор ими 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 российское общество зависимым 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.

С точки зрения Лилии Шевцовой, демократическая трансформация в России так же, как и успешные трансформации других авторитарных и тоталитарных обществ, должна включать в себя следующие элементы: трансформационный лидер, который приходит к власти в момент дряхления системы и имеет ощущение миссии; фрагментация правящего класса, выделение из него прагматиков, готовых к реформированию; давление снизу в виде протестного движения. «Только эта “трехчленка”, — по ее мнению, — может привести к успешному выходу из прежнего режима»².

Российская демократизация носит в значительной степени имитационный характер, что явилось следствием отсутствия в стране достаточных внутренних предпосылок для возникновения новых политических институтов и наполнения их соответствующим нормативно-ценностным содержанием. Это приводило к возникновению формальных учреждений, имитирующих и копирующих западные образцы.

Однако не следует придавать имитации некий негативный оценочный смысл. Российские исследователи отмечают, что «любая модернизация, и не только в истории России, в той или иной мере включает заимствование и имитацию определенных институтов; вопрос лишь в том, происходит ли по мере углубления модернизации переход от

¹ Гельман В. Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М., 1999. С. 114.

² Дискуссия «Российское государство: вчера, сегодня, завтра». URL: <http://www.politstudies.ru/extratext/lm/flm001.htm#40vg> (дата обращения: 16.09.2008).

имитации к полноценному функционированию новых институтов на собственной основе или же имитация приводит в итоге к отторжению или перерождению этих институтов»¹.

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 Горбачев-Фонда, 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 жизнеспособность, пытается адаптироваться к новым политическим условиям. В то же время нельзя не признать, что такие гибридные режимы явились продвижением к демократии по сравнению с той авторитарно-тоталитарной системой, которая существовала в России.

Современные исследователи единодушны в том, что демократия жизненно необходима России, потому что она в большей мере, чем какой-либо иной политической режим, обеспечивает в том числе развитие человеческой личности. 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 в. Она содействует развитию гражданского общества и самостоятельных политических партий, способных контролировать власть,

¹ Глобализация и Россия: Проблемы демократического развития. 2-е изд. М., 2005. С. 388.

² Красин Ю. А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 131–132.

удерживая ее от изоляции и застоя; может реализовать принцип разделения и взаимного контроля властей, который является наиболее эффективным средством против бюрократической деградации государства.

По убеждению И. К. Пантина, «в России сложилась та модель демократии, которая только и могла сложиться»¹. Однако развитие страны в последние годы свидетельствует о том, что страна не потеряла шанс перейти от дефектной демократии к реальной. Правящая элита предпринимает усилия для дальнейшей модернизации страны, которая не может состояться без демократизации.

Евгений Ясин делает оптимистический вывод о том, что в России за всю историю ее развития не было в достаточном объеме предпосылок для демократии, и только сейчас они сложились впервые, поэтому «объективно общество подготовлено к демократии»².

17.4. Модель «управляемой демократии»

Российским воплощением концепции делегативной демократии стала *модель «управляемой демократии»*, имевшая целью обосновать объективный характер авторитарных тенденций российской власти в начале 2000-х гг. Термин «управляемая демократия» был предложен первым президентом Индонезии Сукарно в 1959 г. для характеристики своего политического режима. В российский политический дискурс этот термин ввел бывший главный редактор «Независимой газеты» Виталий Третьяков. Управляемую демократию он характеризовал как «авторитарно-протодемократический тип власти, существующий в форме президентской республики и в виде номенклатурно-бюрократического, слабофедерального, местами квазидемократического и сильно коррумпированного государства». По его мнению, с момента назначения председателем правительства В. Путина сформировался новый тип власти — сильноуправляемая, или управляемая демократия, которая является переходным этапом от жесткой управляемости (диктатуры) к собственно демократии. «Итак, — заключает В. Третьяков, — управляемая демократия — это демократия (выборы, альтернативность, свобода слова и печати, сменяемость лидеров режима),

¹ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 186.

² Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России? М., 2006. С. 336–337.

но корректируемая правящим классом (точнее, обладающей властью частью этого класса)»¹.

Развернувшаяся дискуссия по поводу нового термина показала, что большинство исследователей признает авторитарный характер складывающегося политического режима. Озабоченность вызывает вектор дальнейшего развития политической практики, который имеет двойственный характер: он может быть как предпосылкой демократического строительства, так и основой отказа от него.

А. И. Соловьев склонен полагать, что этот вектор приобрел ярко выраженный антидемократический характер, так как демократическая форма организации политической власти не может быть совмещена с предлагаемой системой управления дифференцированным российским обществом. Известный российский политолог обращает внимание на то, что «на наших глазах режим “управляемой демократии” трансформируется в “административный режим”, где демократия переходит в стадию полураспада и постепенного вытеснения из политической жизни российского общества»².

Суть механизма «управляемой демократии» Г. Х. Попов видит в господствующей роли исполнительной власти вообще и центральной, федеральной власти в частности. Известный российский экономист и политик полагает, что усиливается одна ветвь власти — исполнительная, которая подчиняет себе и законодательные органы, и судебные органы, и средства информации. Внутри самой исполнительной власти возрастает роль центра, создающего вертикаль власти — систему своих органов на местах. «Концентрация власти в одних руках повышает ее возможности, позволяет лучше использовать ресурсы, — констатирует Г. Попов. — Но одновременно возрастает бесконтрольность этого центра и опасность серьезных ошибок, накапливающихся год за годом»³.

Обоснование выбранного курса сводилось к следующим тезисам:

- в 1990-е гг. демократия была истолкована как анархия, отрицание государственности, поэтому в интересах всего общества встала за-

¹ Третьяков В. Диагноз: управляемая демократия // Независимая газета. 2000. № 4. 13 января.

² Соловьев А. И. Механизмы и технологии развития политической системы современного российского общества // Политические системы современной России и послевоенной Германии: Сб. материалов российско-германского «круглого стола». Волгоград, 2005. С. 54.

³ Попов Г. Х. Управляемая демократия в современной России // Актовые лекции, читанные в Международном университете в Москве: 2004/2005. М., 2006. С. 9–10.

дача восстановления порядка, укрепления государства, контроля за деструктивными процессами, угрожающими национальному единству;

- в связи с разочарованием значительной части населения демократическими и рыночными реформами в предыдущем десятилетии, а также неукорененностью демократии в российской традиции, российский народ нуждается в реформировании «сверху»;
- безопасность важнее демократии и свобод, поэтому угроза терроризма требует ограничения стесняющих исполнительную власть демократических процедур;
- необходимо в большей мере учитывать как национальные традиции, так и выдвигаемые современной российской и мировой ситуацией требования эффективности и оперативности в управлении государством¹.

Однако, как показала практика 2000-х гг., управляемая демократия не только не способствует усвоению населением демократических ценностей и консолидации демократического устройства общества, но и ведет к дискредитации демократии в глазах населения, что стало причиной смены парадигмы общественного развития. Тем, кто утверждает, что на переходном этапе, в период глубоких преобразований экономики и общества, необходима «твердая рука», авторитарная власть, способная осуществить реформы, первый гражданский президент Португалии Мариу Соареш приводит в пример свою страну, заявляя, что опыт Португалии свидетельствует об обратном. «Я верю, — пишет португальский политик, — в универсальные ценности демократии как во внутренней, так и во внешней политике. Не думаю, что диктатуры, какие бы формы они ни принимали, могут оказаться лучше и эффективнее демократического строя»².

Исходя из опыта государств, демократизировавшихся в 1990-х гг., демократические политические институты создали те страны, которые прежде имели демократическую практику. Данный факт свидетельствует о том, что эффективные институты и соответствующую практику невозможно создать за короткое время. Пример стабильных демократий свидетельствует о том, что для упрочения и легитимизации таких политических институтов необходимо время для приобретения

¹ Глобализация и Россия: Проблемы демократического развития. 2-е изд. М., 2005. С. 395–396.

² *Соареш М.* Переходный возраст демократии // Россия в глобальной политике. 2004. № 3. Том 2. С. 156.

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.

17.5. Российский опыт «суверенной демократии»

Появление термина *«суверенная демократия»* связывают с именем итальянского политика Романо Проди, который в 2004 г. ввел его в политический оборот. К этому термину обратились российские политики для обозначения курса, выбранного в качестве обоснования национального характера российской демократии с акцентом на ее независимость в современном мире. Толчком для избрания такого курса послужила украинская «оранжевая революция» в ноябре 2004 — январе 2005 гг.

Обоснованием суверенной демократии считают идеи, высказанные В. Путиным в ежегодном Послании президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2005 г.: «Россия — это страна, которая выбрала для себя демократию волей собственного народа. Она сама встала на этот путь и, соблюдая все общепринятые демократические нормы, сама будет решать, каким образом — с учетом своей исторической, геополитической и иной специфики — можно обеспечить реализацию принципов свободы и демократии. Как суверенная страна Россия способна и будет самостоятельно определять для себя и сроки, и условия движения по этому пути»¹. В продолжение темы, заявленной президентом, В. Третьяков пишет: «Суверенная (и справедливая) демократия России — вот лингвистическая и сущностная формула политической философии Путина, прямо не выведенная в послании, но фактически все его пронизывающая»².

Попытка обоснования нового концепта была предпринята В. Сурковым, который в выступлении перед активом «Единой России» в феврале 2006 г. заявил: Россия «станет суверенной демократией»,

¹ Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml> (дата обращения: 19.02.2011).

² Третьяков В. Суверенная демократия. О политической философии Владимира Путина // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 9.

что означает устойчивое развитие государства, экономическое процветание, политическую стабильность, высокую культуру, доступ к рычагам влияния на мировую политику, возможность формировать совместно с другими свободными нациями справедливый миропорядок¹.

Однако не все политики приняли данный термин в качестве аксиомы. Так, Д. Медведев сначала заявил, что термину «суверенная демократия» он предпочитает подлинную демократию или просто демократию, так как сразу появляются мысли о какой-то иной, нетрадиционной демократии. Демократия и государственный суверенитет, по его мнению, не должны подавлять друг друга². В дальнейшем Д. Медведев проявлял приверженность классическим определениям, в то же время не находя расхождений относительно суверенной демократии. Демократия, по его мнению, «может быть эффективной только в условиях полноценного государственного суверенитета, а суверенитет как независимость государственной власти внутри страны и вне ее может давать свои результаты только в условиях демократического политического режима»³.

Для политического руководства страны были актуальны в большей степени проблемы, связанные с глобальной конкурентоспособностью, о чем В. Путин неоднократно подчеркивал в своих выступлениях и на пресс-конференциях, не поддерживая однозначно данный термин и признавая дискуссию о суверенной демократии не вредной.

Результатом активных дебатов стала статья В. Суркова «Национализация будущего. Параграфы про суверенную демократию», в которой он суммировал свои размышления о «суверенной демократии», а также высказал ключевые аргументы «за» и «против» этого концепта. Ключевой тезис кремлевского идеолога заключается в том, что «суверенная демократия» является универсальной формой политического устройства нации в условиях глобализации: «Достоинство свободного человека требует, чтобы нация, к которой он относится себя, была также свободна в справедливо устроенном мире». Россия не изобретает эту форму в виде особого пути, а лишь адаптирует ее к собственной

¹ Сурков В. Национализация будущего. Параграфы про суверенную демократию // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 58.

² Медведев Д. Для процветания всех надо учитывать интересы каждого // Эксперт. 2006. № 28. URL: http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/28/interview_medvedev/

³ Медведев Д. О демократии // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 502.

специфике. И тогда, утверждает Сурков, «допустимо определить суверенную демократию как прообраз политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»¹.

Политологическое сообщество неоднозначно отнеслось к новому концепту, исходящему из недр власти. Многочисленные научные дискуссии скорее породили множество вопросов относительно правомерности данного термина, чем раскрыли его содержание². Часть исследователей увидела в нем способность актуализировать имеющиеся проблемы и противоречия в современном мире. Например, Вячеслав Никонов полагает, что «суверенная демократия» имеет право на существование так же, как и консociативная, плебисcитарная, полиархическая и другие, и что речь идет о создании в России «демократического государства, сохраняющего независимость во внешних и главенство во внутренних делах»³.

С точки зрения Л. Полякова, во-первых, идентификация России как «суверенной демократии» раз и навсегда закрывает вопрос о «множественности» суверенитетов в федеративном государстве; во-вторых, понятие «суверенная демократия» выполняет важнейшую реабилитационную функцию, возвращая в контекст общественных дискуссий очевидно дискредитированное, но абсолютно базовое для России слово «демократия»; в-третьих, выделяется проблема инструментальности — ведущая партия страны провозглашает стратегию качественного обновления страны как «суверенной демократии», что становится для нее едва ли не решающим аргументом в борьбе за электорат⁴.

Рассуждая о причинах активного продвижения концепции «суверенной демократии», А. Мигранян полагает, что власти не удовлетво-

¹ Сурков В. Суверенитет — это политический синоним конкурентоспособности // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 393–394.

² О дискуссии вокруг понятия «суверенная демократия» // Политэксп. 2007. № 3. С. 268–302.

³ Никонов В. Еще раз о суверенной демократии // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 320.

⁴ Поляков Л. «Суверенная демократия»: политический факт как теоретическая предметность // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 67–68.

рены определениями сложившегося в 2000-е гг. режима — «управляемая демократия» — как неадекватно отражающими его характер. Не отказываясь от классических ценностей, характерных для либеральных демократий, с точки зрения российского политолога, при «суверенной демократии» сами страны, народы, политические классы без искусственного подталкивания определяют время, темпы и последовательность развития политических институтов и ценностей. «В отличие от “цветных революций”, — резюмирует А. Мигранян, — концепцию “суверенной демократии” могут применить лишь те страны, которые сами хотят развить демократические институты»¹.

Однако значительная часть исследователей как в стране, так и за рубежом критически отнеслась к новой идеологической конструкции, полагая, что таким образом власть легитимизирует усиление силовой составляющей в своей политике и обосновывает отход от принципов демократии национальными особенностями. Интеллектуальным фундаментом модели суверенной демократии, с их точки зрения, является концепция «решимости» (политической воли) Карла Шмитта. Краеугольным камнем в этой концепции является недоверие идее представительства как выражению плюралистического характера современного общества и идее народного суверенитета, определяющей демократию как правление народной воли. К. Шмитт пишет: «Суверенен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении»², понимая под чрезвычайным положением общее понятие учения о государстве. Такое определение правителя, полагают критики данной теории, идеально описывает почти метафизическую роль президента в современной политической системе России. Если под режимом чрезвычайного положения усматривается мобилизационное государство, то определение демократии как тождества правителей и управляемых не позволяет провести четкую грань между демократией и диктатурой.

Концепция реального суверенитета для внешней политики и суверенной демократии — для внутренней является зеркальным отражением американского неоконсерватизма, особенно в сфере внешней политики, считает Л. Сморгунов. В современном мире суверенным государством признают, как правило, государство демократическое — такое, которое выполняет волю своего народа. Недемократические государства не могут обладать полным суверенитетом по причине

¹ Мигранян А. Зачем России концепция «суверенной демократии»? // Про суверенную демократию: Сборник / Сост. Л. В. Поляков. М., 2007. С. 222–223.

² Шмитт К. Политическая теология: Сборник. М., 2000. С. 15.

постоянного влияния на них со стороны мирового сообщества по различным основаниям — защита прав человека, демократических свобод и т. д. Л. Сморгунов полагает, что «суверенная демократия» в российском политическом дискурсе воспринимается часто как попытка легитимации сужения пространства публичности в российском обществе. «Значение термина “суверенная демократия” выражает политическую потребность, которая включает в себя самостоятельность в сочетании с взаимозависимостью»¹, — считает известный российский политолог.

А. Казанцев относит суверенную демократию к разновидностям коллективной модели демократии, при которой власти оказываются свободны от контроля общественности. Более того, власти получают возможность вмешиваться в повседневную жизнь людей под флагом соблюдения воли народа, которую они же и формируют при помощи различных манипуляций. Так как очень сложно определить, кто действительно выражает коллективную волю народа России, то на практике сторонник любой органической модели народа-нации имеет полное право заявить, что именно он и является выразителем глубинных интересов общества, которые сам народ может недостаточно осознавать. В рамках концепции «суверенной демократии» единым центром, выражающим мнение народа как организма, оказывается верховная власть.

Международная жизнь в концепции «суверенной демократии», с точки зрения автора, строится на принципе: государства должны максимально оберегать себя от чужих влияний, изолировать себя от других государств. Однако это представление о национальном суверенитете не является доминирующим в современном мире. Суверенитет обычно понимают как взаимозависимость государств. С этой точки зрения суверенность — это право и возможность государства вступать во взаимодействие с другими государствами и, по мере этого взаимодействия, оказываться в состоянии взаимозависимости. Государства суверенны в той степени, в какой они независимы друг от друга.

На практике сторонники модели суверенной демократии постоянно смешивают два понимания суверенитета. С одной стороны, в политической жизни они считают необходимым оберегать решения российской нации от влияния других наций. С другой стороны, в экономической жизни они выступают сторонниками глобализации. Однако изолировать экономическую и политическую жизнь друг от

¹ *Сморгунов Л. В.* Философия и политика. Очерки современной политической философии и российская ситуация. М., 2007. С. 23.

друга нельзя. Если российский народ в ходе глобализации вступает с другими народами в отношения взаимозависимости в экономике, то это неизбежно скажется и в политике¹.

Характеризуя международные аспекты российской политики, бывший посол Великобритании в России (2000–2004) сэр Родерик Лайн акцентирует внимание на том, что для продвижения идеи «суверенного государства» российское руководство использует все рычаги, которые имеются в его распоряжении, чтобы возродить былое влияние страны на международной арене. С этой целью часто повторяемое утверждение, будто «Запад пытается ниспровергнуть и ослабить Россию, используется для определенных целей, чтобы оправдать усиливающийся контроль над гражданским обществом, ограничение гражданских и политических прав и возрождение былой мощи органов внутренней безопасности»².

По мнению болгарского публициста Ивана Крастева, концепция «суверенной демократии» позволяет Кремлю успешно противостоять двум идейным противникам: либеральной демократии Запада и популистской демократии, которой восхищаются другие страны, и претендует на то, чтобы примирить безотлагательную потребность России в модернизации по западному образцу с ее твердым намерением отстаивать независимость от Запада. По его мнению, в основе путинского режима лежит огосударствление всей страны. Власть мыслит категориями не прав граждан, а потребностей населения. Концепция населения противопоставляется как понятию личности, обладающей правами, которое является глубинной сутью либерального демократического устройства, так и понятию народа, лежащему в основе националистических проектов. Права гражданина и избирателя, которые служат фундаментом либеральной демократии, подменяются правами потребителя, туриста и обладателя «загадочной русской души». Таким образом, российскому обществу предложены потребительские права, но не права человека; обеспечивается государственный суверенитет, но не личная независимость³.

Концепция «суверенной демократии» встретила серьезную критику со стороны различных политических сил, которые видят в этой мо-

¹ *Казанцев А.* Суверенная демократия: противоречия концепции // Политический журнал. 2007. № 7–8. С. 84–86.

² *Лайн Р.* Россия и Запад: конфронтация неизбежна? // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5 № 6. Ноябрь–декабрь. С. 13–14.

³ *Крастев И.* Россия как «другая Европа» // Россия в глобальной политике. 2007. № 4. Том 5. С. 37–42.

дели прежде всего попытку установления политического монополизма со стороны одной из властных групп. В качестве угрозы отмечается также усиление противостояния с Западом, ведущее к увеличению военных расходов и затрат на различные «престижные» внешнеполитические проекты при сохранении в России сырьевой экономики, и усиление связки между коррумпированной бюрократией и олигархическим капитализмом. Опасность данных угроз усиливается тем, что коррумпированная политико-экономическая элита заинтересована в отсутствии реальной оппозиции. В то же время она может использовать для подавления этой оппозиции различные идеи восстановления национального величия, поддержанные населением.

Обобщая дискуссию вокруг термина «суверенная демократия», Я. А. Пляйс предположил, что идет поиск государственной идеологии, без которой ни одна страна нормально существовать и целенаправленно развиваться не может¹.

Концепция «суверенной демократии» явилась переходной на данном этапе осмысления властью российской политической действительности, и в силу своей противоречивости не могла претендовать на длительное функционирование. Российский политтехнолог Г. Павловский заявил, что доктриной суверенной демократии В. Сурков классифицировал режим Владимира Путина², который при новом президенте стал претерпевать изменения.

На мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», состоявшемся в сентябре 2010 г. в Ярославле, уже по-иному была интерпретирована российская демократия. Так, в докладе по итогам работы форума было заявлено о необходимости перехода от модели лидерской к модели институциональной демократии: «Важнейшим вопросом укрепления всей системы демократических институтов становится “разделение” между ними системного доверия лидеру большинства. Россия получила демократию и рыночную экономику, однако дефицитом демократического строительства стала слабость всех правовых, экономических и политических институтов. Институты в сегодняшней России слишком неустойчивы для того, чтобы эффективно противостоять

¹ Пляйс Я. А. «Суверенная демократия» новый концепт «партии власти» // Демократия в современном мире: Сб. статей. М., 2009. С. 120.

² Павловский Г. Демократия большинства и ее использование в России // Российская демократия: от устойчивости к обновлению. Ярославль, 2010. С. 34.

олигархическим интересам и противодействовать бюрократическому произволу. Укрепление институциональной основы государства наиболее актуальная задача российской демократии»¹. Таким образом, происходит дальнейший поиск наиболее оптимальной модели российской демократии.

Основные понятия

Делегативная демократия, демократический транзит, демократизация, консолидация демократии, либерализация, «мягкий авторитаризм», российская модель демократии, суверенная демократия, третья волна демократизации, управляемая демократия.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается разница между понятиями «демократизация» и «демократический транзит»?
2. Назовите главное отличие демократизации России от западных стран, с точки зрения И. К. Пантина.
3. Почему делегативная демократия не относится к представительным демократиям?
4. Почему в странах делегативной демократии президент, как правило, не соотносит себя ни с одной из политических партий?
5. Расскажите об особенностях фасадных демократий.
6. Какие условия модели А. Ю. Мельвиля способствуют, а какие препятствуют российской демократизации?
7. В чем заключается сущность модели российской демократизации В. Гельмана?
8. Чем обосновывает Ю. А. Красин возможность принятия в качестве одного из вариантов развития российской демократизации «мягкого» авторитаризма?
9. Обоснуйте суть механизма «управляемой демократии».
10. Кто автор концепции суверенной демократии в России?
11. В чем заключалась сущность научных дискуссий о суверенной демократии?
12. Как было интерпретирована российская демократия на Ярославском политологическом форуме в 2010 г.?

¹ Российская демократия: от устойчивости к обновлению. Ярославль, 2010. С. 22–23.

Литература

Баранов Н. А. Трансформации современной демократии: Учеб. пособие. СПб., 2006.

Баранов Н. А. Современная демократия: эволюционный подход. СПб., 2007.

Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. СПб., 2008.

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Демократия в современном мире: Сб. статей / Сост., предисл. Я. А. Пляйс, А. Б. Шатилов. М., 2009.

Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Фурман Д. Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М., 2010.

ГЛАВА 18

Политика модернизации в России: поиск альтернативы

18.1. Содержание политической модернизации

Зигмунт Бауман назвал современное общество «обществом текущей современности»¹. Причем современным его делает «навязчивая, непрерывная, непреодолимая, вечно незаконченная модернизация»². Английский мыслитель связывает современное развитие с неуклонным продвижением вперед, с неспособностью останавливаться и тем более стоять на месте.

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». Российский социолог В. Ядов пишет: «Традиционное действие — это действие в каком-то смысле бездумное, единственная мысль — не ошибиться, делать не хуже, а так, как делали до меня родители, старики, деды, прадеды и прапрадеды... А принцип современного действия совершенно иной — это действие целеориентированное, исходит из сугубо индивидуальных мотивов и, главное, соотносит средства, которые затрачены на действие, — волевые усилия, материальные и прочие издержки, с его результатом. То есть это рациональное действие»³.

¹ *Бауман З.* Текущая современность. СПб., 2008. С. 30.

² То же. С. 35.

³ *Ядов В. А.* Проблемы российских трансформаций. СПб., 2006. С. 8.

Теория модернизации находится в постоянном обновлении, что объясняется рядом причин. Так, голландский ученый Рональд Инглхарт среди основных отмечает следующие.

Во-первых, нелинейный характер модернизации, потому что каждый ее этап определенным образом меняет мировоззрение людей. Если индустриализация приносит бюрократизацию и иерархичность, централизацию в принятии решений, то становление постиндустриального общества отторгает бюрократизацию и централизацию, ориентирует людей на личную автономию и ценности самовыражения.

Во-вторых, социально-культурные перемены зависят от исторического пути развития народов. Хотя сторонники классической версии модернизации полагали, что религиозные и этнические факторы вскоре утратят свое значение, они на самом деле оказались очень живучими — несмотря на повышение уровня жизни граждан их культурные установки и ценности не унифицируются.

В-третьих, модернизация не является вестернизацией. Высокие темпы промышленного развития, которые демонстрируют в последние годы страны Восточной Азии, их успехи по ряду критериев модернизации не предполагают копирование американских или европейских стандартов.

В-четвертых, модернизация не ведет автоматически к демократии, хотя в долгосрочной перспективе она способствует социальным и культурным трансформациям, помогающим демократическим переменам. Становление постиндустриального общества повышает потребность людей в образовании, в увеличении самостоятельности во всех областях жизни, что подразумевает свободу выбора как основной приоритет и мотивирует политическое участие.

Основная идея модернизации, по мнению Р. Инглхарта, состоит в том, что экономический и технологический прогресс порождает комплекс социально-политических трансформаций, а они, как правило, ведут к радикальным переменам в ценностях и мотивации, определяют массовый спрос на демократические институты и ужесточение требований к элитам¹.

Модернизация охватывает все сферы жизни общества — социальную, экономическую, политическую, культурную, однако процессы политической модернизации играют особенно важную роль, так как

¹ *Инглхарт Р.* Модернизация и демократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010. С. 165–167.

от их характера в решающей степени зависит протекание остальных модернизационных процессов. Политическую модернизацию можно определить как формирование, развитие и распространение современных политических институтов, практик, политической структуры (разделение властей, парламентаризм, свободные выборы, правовое государство, гражданские свободы, многопартийность и т. д.). 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. А. 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 неподготовленным уровень развития гражданского общества и политической культуры социума. В таком случае также велика вероятность возникновения кризисной ситуации, чреватой хаосом и ведущей к охлократии¹.

Способствуют же успешной модернизации (В. В. Лапкин, В. И. Пантин) два фактора: внутренняя готовность модернизирующегося общества к глубоким политическим реформам, ограничивающим власть бюрократии и устанавливающим адекватные «правила игры» для основных политических акторов; а также желание и способность наиболее развитых стран мира оказать этому сообществу эффективную экономическую и политическую помощь, смягчив тяжесть проводимых реформ².

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.

Среди исследователей, активно занимавшихся теоретическими проблемами политической модернизации, особое место принадлежит С. Хантингтону¹, предложившему теоретическую схему политической модернизации, которая не только наиболее удачно объясняет процессы, происходившие в странах Азии, Африки и Латинской 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.

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 де-

¹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.

тельности 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.

18.2. 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 европейских 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 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 и т. п.);
- **эндогенно-экзогенная**, осуществляемая на собственной основе, равно как и на основе заимствований (Россия, Турция, Греция и т. д.);
- **экзогенная** (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. А. Карамурза и А. Г. Вишневский предлагают использовать термин **«консервативная модернизация»**, под которой они понимают такую модель,

которая ориентирована на сохранение или медленную трансформацию традиционных ценностей, институтов и отношений¹.

В свою очередь С. Н. Гавров² 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 импортное западных институтов — представительной демократии, избирательной системы, прав человека, судопроизводства — получило 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;

¹ Вишневский А. Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. М., 1998. С. 48.

² Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. М., 2004. С. 38–72.

- тесное переплетение собственности и власти;
- преобладание личных связей, основанных на все более неформальных (или неинституционализированных) 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 средство обеспечения безопасности и личного благосостояния¹.

Все перечисленные модели в той или иной степени объясняют модернизационные процессы, инициируемые российскими реформаторами в различные исторические периоды.

18.3. 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 цикличного развития России, суть которой наиболее емко выразил А. Л. Янов, писавший, что

¹ Цит. по: *Ачкасов В. А.* Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001. № 3. С. 87.

для России характерны «короткие фазы лихорадочной модернизационной активности с длинными периодами прострации»¹.

Большинство исследователей исходят из того, что при изучении российской модернизации необходимо учитывать преемственность и определенную логику развития. Поэтому история дореволюционной России, советского периода жизни государства и современной России должны рассматриваться как одна история, для которой характерны общие закономерности.

В модернизационном процессе неизбежно происходит столкновение между приверженцами старого и нового порядков, происходит чередование периодов ломки устоявшихся традиций и периодов стабилизации, включающих попытки восстановить единство общества путем частичного возвращения к измененным прежним ценностям и нормам жизни. Таким образом, по мнению В. Лапкина и В. Пантина, формируются более или менее выраженные ритмы модернизации, ритмы исторического развития модернизирующегося общества².

В России модернизация осуществлялась государством и бюрократией, что приводило к резкому расслоению общества. Первым опытом российской модернизации являлись 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.

Попытки модернизации России предпринимала Екатерина II, которая свои основные усилия направила на конструирование сословного общества западноевропейского образца. 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 потрясений³.

В XIX в. модернизационные усилия предпринимались Александром I и Александром II, однако, как правило, радикализм брал верх, и начатые реформы не получали логического завершения. При Алек-

¹ Янов А. Л. Одиссея русской автократии // Перспектива. 1991. № 2. С. 78.

² Пантин В. И., Лапкин В. В. Политическая модернизация России: циклы, особенности, закономерности. М., 2007. С. 5.

³ Каменский А. Б. Российские реформы: уроки истории // Вопросы философии. 2006. № 6. С. 37.

сандрю II народу было предоставлено столько гражданских прав и свобод, сколько он мог, в меру своей тогдашней 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. Однако действия левых радикалов перечеркнули возможность осуществления политической модернизации.

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.

За последние два века Россия пережила ряд циклов реформ-контрреформ, когда периоды либерализации, раскрепощения общества чередовались с периодами подавления прав и свобод широких слоев населения, усиления государственного контроля во всех сферах общественной жизни. Так, вслед за реформами Александра I следовали контрреформы Николая I, реформы Александра II сменялись контрреформами Александра III, после реформ Витте — Столыпина в результате кризиса и революции последовал «военный коммунизм», за нэпом — сталинская коллективизация и террор, за хрущевской «оттепелью» — застой и новые реформы, начатые М. Горбачевым.

Характеризуя российское политическое развитие в XIX–XX вв., российские исследователи отмечают следующие особенности:

- периодическое отставание России от наиболее развитых стран Запада и связанные с этим попытки во что бы то ни стало догнать их;
- слабость внутренних механизмов модернизации российского и советского общества и как следствие — значительная роль внешних импульсов проведения реформ и контрреформ;
- контроль бюрократического государства над проведением наиболее важных преобразований и связанное с этим периодическое рас-

хождение процессов модернизации государства и модернизации общества;

- резкое отделение российских политических и экономических элит от большинства общества, приводившее к резкой поляризации общества, к обогащению узких групп правящего класса и к тяжелым последствиям проводимых реформ и контрреформ для широких слоев населения¹.

18.4. Особенности постсоветской российской политической модернизации

По мнению ряда исследователей (М. В. Ильина, Е. Ю. Мелешкиной, В. И. Пантина), 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. Как отмечает Д. Медведев в своей статье «Россия, вперед!», «впечатляющие показатели двух величайших в истории страны модернизаций — петровской (имперской) и советской — оплачены разорением, унижением и уничтожением миллионов наших соотечественников. ...Нельзя не признать, что сохранение человеческой жизни не было... в те годы для государства приоритетом... Сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути»².

Процесс политической модернизации, начавшийся в конце 1980-х гг., происходил в условиях отсутствия институтов частной собственности и рыночной экономики, предопределившего противоречивость модернизационных процессов в российском обществе. Экономические реформы, получившие название «шоковой терапии», привели

¹ Пантин В. И., Лапкин В. В. Политическая модернизация России: циклы, особенности, закономерности. М., 2007. С. 35–48.

² Статья Д. Медведева «Россия, вперед!». Официальный сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413> (дата обращения: 20.02.2011).

к переходной модели распределения власти и собственности, суть которой заключалась в передаче бывшей государственной собственности в руки избранных властью бизнесменов. Данный процесс сопровождался резким снижением уровня жизни и политического участия большинства населения страны. К концу 1990-х гг. возник запрос на сильную государственную власть и корректировку стратегии развития, которая стала прерогативой «властной вертикали». Демократические тенденции, являющиеся необходимым атрибутом политической модернизации, замедлились, снизилась роль оппозиции, других демократических институтов. Тем не менее прямой диалог власти и общества, опирающийся на благоприятную экономическую конъюнктуру, позволяет власти поддерживать политическую стабильность, являющуюся необходимым условием для модернизационных процессов.

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 их 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. Была переоценена и действенность самих реформ, их способность изменить жизнь к лучшему. В результате были дискредитированы само понятие реформы и те ценности, 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.

В ходе модернизационных преобразований, которые В. Пантин и В. Лапкин определили как четвертую волну российской модернизации¹, должны сформироваться основные условия и предпосылки для дальнейшего развития рынка и реального участия в политической

¹ *Пантин В. И., Лапкин В. В.* Политическая модернизация России: циклы, особенности, закономерности. М., 2007. С. 112–115.

жизни страны более широких слоев населения, произойти становление и развитие современного общества, основанного на непрерывно происходящих нововведениях.

Характеризуя модернизационные преобразования в современной России, В. Ядов полагает, что их суть связана с движением к устройству по образцу западноевропейских стран, которые заметно опередили Россию на этом пути. «То есть, — резюмирует российский социолог, — это поступательное безвозвратное движение в совершенно определенном направлении, с ориентацией на Запад»¹.

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 модерна.

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»². В российском обществе и сейчас современные черты сочетаются с традиционными, причем, по мнению Т. И. Заславской, «трудно сказать, какие из них доминируют»³.

С точки зрения В. А. Ачкасова, главным способом проведения российской догоняющей модернизации является грандиозная «ими-

¹ Ядов В. А. Проблемы российских трансформаций. СПб., 2006. С. 9.

² Ахиезер А. Российский либерализм перед лицом кризиса // Общественные науки и современность. 1993. № 1. С. 12.

³ Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М., 2004. С. 88.

тация». 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 возвращается¹.

Российское общество соответствующим образом реагирует на модернизационные импульсы, идущие сверху. Среди основных 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, демократические по форме, но слабые и пока не утвердившиеся окончательно политические и экономические институты.

Сложившаяся 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 выстроенная «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.

Профессор политологии Геттингенского университета Петер Шульце убежден в том, что «чрезмерная централизация, которая была необходима в 2000 г., в наши дни стала препятствием для

¹ Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Политс. 2001. № 3. С. 84.

² Послание президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 10 мая 2006 г. Официальный сайт президента России. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374tyre82634_105546.shtml (дата обращения: 19.02.2011).

модернизации»¹. Постиндустриальное развитие предполагает рост самостоятельности людей, их активную жизненную позицию. Таким обществом невозможно эффективно управлять, используя диктаторские или авторитарные средства. Готовность пожертвовать свободой ради достижения быстрых результатов в экономической и социальной сферах является, по мнению А. И. Ковлера, глубокой ошибкой, так как «ограничивая свободу граждан, загоняя вглубь неизбежные и сопутствующие модернизации конфликты, инициаторы модернизации подкладывают мину замедленного действия под будущее благополучие»².

Для И. К. Пантина процесс демократизации в современной России должен опережать экономическую модернизацию, так как, по его мнению, «в противном случае у российского общества не будет того духовного и политического потенциала, который необходим для преодоления гигантских трудностей на пути формирования рыночного хозяйства»³.

Проблемы российской модернизации стали квинтэссенцией второго Президентского послания Д. Медведева, в котором российский президент выразил уверенность в необходимости проводить всестороннюю модернизацию, основанную на ценностях и институтах демократии⁴. Такой подход коррелирует с международными тенденциями: в современном мире практически все успешно модернизовавшиеся государства либо перешли от авторитарного режима к демократическому, либо значительно расширили степень свободы граждан, создав необходимые условия для демократии. Успешная экономическая модернизация и технологический прогресс в целом способствуют распространению и упрочению демократических норм, что становится насущной потребностью современного российского общества.

Основные понятия

Имперская модернизация, консервативная модернизация, концепция «нового русского феодализма», либеральная модернизация, модерни-

¹ Российская демократия: от устойчивости к обновлению. Ярославль, 2010. С. 59.

² Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 97.

³ Пантин И. К. Судьбы демократии в России. М., 2004. С. 178.

⁴ Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации, 12.11.2009 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 20.02.2011).

зация, неорганическая модернизация, органическая модернизация, политическая модернизация, 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. Какие новые тенденции отмечает Р. Инглхарт в модернизации XXI в.?
3. Как выглядит социальный механизм и динамика политической модернизации в соответствии с концепцией С. Хантингтона?
4. Что понимается под современными политическими институтами?
5. Дайте определение органической и неорганической модернизации.
6. В чем заключается сущность эндогенно-экзогенной модернизации?
7. Во имя каких целей осуществляется имперская модернизация?
8. Какая составляющая является, с точки зрения С. Н. Гаврова, доминантой в модернизационном процессе в России?
9. Назовите причины чередования реформ-контрреформ в России.
10. Каковы основные характеристики концепции «нового русского феодализма»?
11. Перечислите модернизационные процессы, проходившие в России в XVIII–XIX вв.
12. Какие модернизационные процессы происходили в советское время?
13. Какие основные проблемы препятствуют проведению политической модернизации в современной России?
14. Объясните, что такое разрушающееся традиционное общество.
15. На какой основе предполагается модернизировать российское общество в XXI в.?

Литература

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

Пантин В. И., Лапкин В. В. Политическая модернизация России: циклы, особенности, закономерности. М., 2007.

Ядов В. А. Проблемы российских трансформаций. СПб., 2006.

ГЛАВА 19

Национальная политика в России

19.1. Национальный вопрос и государственно-политические реалии в царской России

Россия обрела свои естественные границы к концу XIX в., что было признано международным сообществом и отражено в международных договорах. К этому времени Российская империя охватывала одну шестую часть суши и была сопоставима по своим размерам с Британской империей.

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 объединению. 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 направление. 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 ни чем 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. Французский историк Элен Каррер д'Анкосс отмечает исторически сложившуюся в России практику: «каждая часть империи должна организовываться с учетом ее специфики, а не в качестве части всей совокупности колоний», как обстояло дело с английскими колониями¹.

Однако в Российской империи были и свои 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. Именно с этого времени ведется отсчет Финляндской государственности.

Присоединенные к России народы, в отличие от практики других стран Запада и Востока, не подвергались шовинистической унизительной 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; магдебург-

¹ Каррер д'Анкосс Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. М., 2010. С. 38.

ское право в Прибалтийском крае; местные законы на Кавказе, в Сибири, в Туркестанском крае и т. д.

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 степени проявившиеся при последнем российском монархе Николае II в конце XIX в., вступили 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 в. стала проводиться политика насильственной русификации инородцев, которая стала ответом царского правительства на польское восстание 1863–1864 гг. и охватывала в основном западные территории империи, возмущавшая национальные чувства. Уже к концу XIX в. стало очевидным, что при первом толчке, которое переживет государство, национальная элита, пробудившаяся к национальному самосознанию, будет 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 срастание 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:

¹ Матвеев В. В. Национальный вопрос и государственно-политические реальности России // Российская историческая политология: Курс лекций: Учеб. пособие / Отв. ред. С. А. Кислицын. Ростов н/Д, 1998. С. 551.

Польша, Финляндия, Прибалтика, Западная Украина. Проект русской нации, реализовывавшийся в империи Романовых, включал в себя великорусов, малорусов и белорусов, а также национальную территорию Поволжья и впоследствии Сибирь.

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 произошло намного глубже, так как для них она в свое время предоставила более сильную социально-экономическую и государственно-политическую перспективу развития, чем могли это сделать другие 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 полиэтнонационального общегражданского сообщества свидетельствует наличие у большинства народов России двойного самосознания: этнонационального 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 XIX–XX вв. 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 этнонациональных сообществ. Это происходило потому,

что в Российской империи сложились исторически иные государственно-политические реалии, при которых самобытность различных частей насильственной унификации не подвергалась.

19.2. Этнополитический процесс в советское время

Определяющим фактором *этнополитического процесса* в России играет 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, имевший 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. Как отмечает А. Миллер, национально-территориальная система уже в середине 1920-х гг. была распространена «вниз» вплоть до национальных округов, сельских советов и колхозов, в результате чего возникла грандиозная пирамида национальных советов на тысячах национальных территорий¹. То есть федерация создавалась не по традиционному типу объединения нескольких частей

¹ Миллер А. И. История империй и политика памяти // Наследие империй и будущее России. М., 2008. С. 45–46.

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 и вмешиваться в 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. То есть это была федерация, в первую очередь, народов, а не территорий. Что касается краев и областей, то отношения с ними как административно-территориальными единицами федеральное правительство строило на унитарных началах. С данной точки зрения Российской Федерации 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.

Исследователь советской национальной политики Т. Мартин¹ выделяет четыре ключевые идеологические предпосылки этого.

Во-первых, большевики понимали, что национализм представляет крайне опасную мобилизующую идеологию, так как может формировать надклассовое единство в борьбе за национальные цели. Поэтому, разрешив национальные формы, можно нейтрализовать притягательность национальных лозунгов и создать условия для восприятия большевистской идеологии.

¹ Мартин Т. Империя позитивного действия: Советский Союз как высшая форма империализма? // Ab Imperio. 2002. № 2. С. 55–87.

Во-вторых, большевики полагали, что нации возникают в период капиталистического развития и являются исторически преходящим явлением. Национальное сознание они считали неизбежной фазой развития общества, которую все народы должны преодолеть на пути к интернационализму.

В-третьих, большевики были убеждены в том, что национализм нерусских народов вызван реакцией на угнетение царским режимом и недоверием к великорусам. Поэтому Ленин по-разному относился к национализму угнетающих и угнетаемых наций, отдавая предпочтение последним.

В-четвертых, важным фактором в планировании советской национальной политики была ее связь с внешней политикой. Советский Союз поощрял преимущественное развитие этнических групп, разделенных западной границей, полагая, что это привлечет на сторону СССР их соплеменников за рубежом и увеличит возможности государства влиять на западных соседей.

Россия в советское время представляла собой сложное полиэтничное образование, объединяющее народы различных языковых групп, культур и конфессий. Этническим ядром страны были русские, составлявшие 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.

19.3. Этнополитическая ситуация в современной России

В западных демократиях политико-территориальное деление не «привязывается» к национально-территориальному делению, а национальность определяется гражданством страны. Постепенно оправдываются прогнозы тех западных исследователей, которые пришли к выводу, что понятие «государство-нация» уступает место понятию «государство-общество».

Таким государством — сообществом народов и является Российская Федерация. По данным переписи населения 2002 г. в ее состав входят представители свыше 160 этносов, наиболее многочисленный из которых 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 1990-е гг. была предпринята попытка вернуться к проблеме замещения национально-территориального принципа национально-культурным. Идеи возврата к губерниям, отказа от официального закрепления территорий за этносами выдвигались самыми разными политиками (Г. Х. Попов, В. В. Жириновский). Однако они не нашли широкой поддержки, особенно в национально-территориальных автономиях, о чем свидетельствуют результаты голосования за Конституцию России в 1993 г., уравнивающую в правах области и республики. Так, по официальной статистике против Конституции проголосовали 17 из 87 регионов, где проводилось голосование (Башкирия, Мордовия, Чувашия, Тува, Адыгея, Дагестан, Карачаево-Черкессия и др.)².

¹ Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года» 12 февраля 2004 г. URL: <http://www.gks.ru/PEREPIS/osnitogi.htm> (дата обращения: 21.02.2011).

² Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова. М., 1998. Т. 1. С. 25, 181.

Этнополитический процесс в стране протекает по-разному, в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны.

Этнополитический процесс в России прошел несколько этапов.

Первый этап (конец 1980-х — 1991) характеризуется повсеместным созданием национально-культурных обществ, декларирующих задачу возрождения этнокультурной самобытности, позднее — повышения статуса языков титульных народов. В этот период происходит 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) 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 у 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) 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. 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. Кроме того новое национальное государство должно быть социально ориентированным¹. Усиление государственных и централистских начал в это время стало возможным в результате резкого увеличения государственных доходов при росте цен на сырье.

¹ Саква Р. Путин: выбор России / Пер. с англ. М., 2005. С. 310–311.

Можно констатировать, что непосредственная угроза распада России миновала. Тем не менее к формированию российской нации в среднесрочной перспективе ряд исследователей относятся скептически¹. Для того чтобы добиться успехов в строительстве российской нации, с точки зрения А. Миллера, необходимо преодолеть существующие вызовы и опасности: неразвитость и хрупкость политических институтов, механизмов включения граждан в общественную и политическую жизнь; преобладание в обществе этноплеменной трактовки нации, которая рассматривает процессы ассимиляции как опасные, а территорию — как категорию этнической собственности; попытка не замечать, что «русскость» в значительной степени основана на «русскости», однако ею не исчерпывается; наполнение гражданского измерения нации реальным содержанием².

В России по-прежнему остается целый комплекс пока не урегулированных проблем межэтнических отношений, основными из которых исследователи называют следующие.

1. Нарастает неравномерность регионального развития, обостряется проблема диспропорций, нехватки важнейших ресурсов, взаимного несоответствия политической и экономической систем.

2. Чрезмерная жесткость, механистичность и моноцентричность всей властной конструкции, элементы которой жестко привязаны к одному центру и не обладают автономностью.

3. Недостаточная гибкость механизма принятия решений в масштабах всей страны, неспособность учитывать разнообразие природных и социально-экономических условий в разных ее частях, быстро реагировать на меняющиеся условия.

4. Закупорка каналов прямой и обратной связи между властью и обществом, с одной стороны, и между уровнями власти — с другой, в сочетании с непрозрачностью действий власти и затрудненностью самовыражения со стороны общественных групп.

5. Отсутствие действенных механизмов согласования интересов и разрешения конфликтов между локальными, региональными и общенациональными акторами, целями и задачами³.

¹ *Симон Г.* Российский национализм русских и нерусских // Национализм в поздне- и посткоммунистической Европе: В 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. М., 2010. Т. 2. С. 13.

² *Миллер А. И.* Нация как рамка политической жизни // Наследие империй и будущее России. М., 2008. С. 525.

³ *Петров Н. В.* Наследие империй и регионализм // Наследие империй и будущее России. М., 2008. С. 416–418.

Межэтнические конфликты, регулярно проявляющиеся на территории страны (Кондопога, Ставрополь, Москва и т. д.), свидетельствуют 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 этнокультурным различиям. От решения этой проблемы в не меньшей степени зависит стабилизация этнополитической обстановки, чем от достижения успехов в экономике. Сторонник формирования в России гражданской нации В. Тишков полагает, что необходим консенсус по поводу национальной идентичности, которая во многом рождается и переосмысливается заново в связи с распадом прежней страны и другими факторами. Под национальной идентичностью известный российский этнолог понимает «общеразделяемое представление граждан о своей стране, ее народе и как чувство принадлежности к ним»¹. Сохранение национальной идентичности в мировоззренческом плане, а в политике — отстаивание национальных интересов страны составляют во многом то, что принято называть национализмом в широком смысле этого слова.

19.4. 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 властью². Но есть и другое понимание национализма — как политической идеологии, исходящей из преимущества собственной нации над дру-

¹ Тишков В. А. Что есть Россия и российский народ // Наследие империй и будущее России. М., 2008. С. 469–470.

² Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М., 2001. С. 175.

гими, оправдываемого предположениями культурного превосходства, приобретенного исторически, обоснованного религиозно или биологически, а также соответствующее миссионерское сознание¹.

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. В. Ильин, А. С. Панарин, А. В. 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 Левада-центра, в декабре 2010 г. рост межнациональной напряженности в обществе ощущали 51 % опрошенных россиян (в Москве — 80 %). 52 % считают необходимым выдворять из страны нелегальных иммигрантов (в Москве — 71 %)³.

Русский национализм в генетико-культурном плане исходит из «духовной миссии» России по отношению к остальному миру. В нем отразилось устремление преобразовать общество в соответствии с традиционными ценностями. Русский национализм мистифицирует политические институты образца «вечевого 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.

¹ Пуле Г.-Ю. Новые национализмы в Восточной Европе — шестая волна? // Национализм в поздне- и посткоммунистической Европе: В 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. М., 2010. Т. 1. 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 Межнациональная напряженность особенно обострена в столице, 27.12.2010 г. Сайт Аналитического центра Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2010122703.html> (дата обращения: 21.02.2011).

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 идеал — 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 — автор манифеста «Как нам обустроить Россию?», — который, в целом разделяя патриархальные ценности, противится любым политическим коалициям с наследниками коммунизма.

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 проповедают идею державы как безальтернативного типа 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, А. Ручкой) 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.

Некоторые исследователи полагают, что русский национализм может являться ресурсом получения и удержания власти ввиду слабой демократической институционализации и дефицита легитимации¹.

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)

¹ Прайслер Ф. Усиление функций русского этнонационализма. 1990-е годы // Национализм в поздней и посткоммунистической Европе: В 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. М., 2010. Т. 2. С. 71.

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 расколотости национализм приобретает характер «перманентной духовной оппозиции», сосредоточившись на критике «внутренних» и «внешних» врагов нации.

19.5. 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.

Причины этнонациональных конфликтов могут быть социологическими и политологическими. Социологические причины связаны 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. Политологические причины основаны на трактовке роли элит в мобилизации этнических чувств, в обострении межэтнической напряженности и эскалации ее до уровня открыто-

го конфликта. Именно вопрос о власти, о стремлении местных элит к ее обладанию, о связях власти с материальными вознаграждениями 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.

Российская современная 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, что причинами, способствующими развитию межнациональных противоречий, являются 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.

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. Межнациональные проблемы во многих европейских государствах, в том числе и в России, 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. Он считает, что 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. По его мнению, 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 системы государства, а если авторитарное — усилением репрессий и подавлением движений, что приводит к новым узлам напряженности.

Особенно трудноразрешимой проблемой для новых режимов является реализация политических прав этнических групп. Немецкий социолог и политолог К. Оффе предложил следующие варианты решения: метод убеждения общественности, торг при закрытых дверях, использование президентских прерогатив, вмешательство наднациональных акторов².

Урегулирование этнополитических проблем представляется также возможным 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.

¹ Клайн Э. Самоопределение наций: созидание или опасная забава? // Общественные науки и современность. 1993. № 2. С. 162–164.

² Оффе К. Этнополитика в восточноевропейском переходном процессе // Полис. 1996. № 2.

Другой эволюционный путь может заключаться в успешном проведении экономических реформ. Выгоды, которые получат в результате проведения экономических реформ немногие, а также относительные потери и утрата уверенности в завтрашнем дне, которые выпадут на долю большинства, могут способствовать изменению структуры конфликта. Потому что при таком повороте событий объединение, строящееся по профессиональным и классовым признакам, станет более насущно необходимым и актуальным, чем объединение, основанное на этнических различиях. В конечном итоге эти разнообразные линии общественных расколов начнут пересекаться, тем самым нейтрализуя друг друга. В итоге этнические споры будут постепенно уступать место 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. Для этого необходимо 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.

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 в царской России центробежная и центростремительная тенденции в национальном вопросе?
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

Герасимов Г. И. История современной России: поиск и обретение свободы (1985–2008): Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2010.

Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Каррер д'Анкокс Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. М., 2010.

Коваленко В. И. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пособие. М., 2010.

Наследие империй и будущее России / Под ред. А. И. Миллера. М., 2008.

Национализм в поздне- и посткоммунистической Европе: В 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. Т. 1. Неудавшийся национализм многонациональных и частичных национальных государств. М., 2010.

Национализм в поздне- и посткоммунистической Европе: В 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. Т. 2. Национализм в национальных государствах. М., 2010.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Российская политика: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2006.

ГЛАВА 20

Политика обеспечения национальной безопасности России

20.1. Постсоветский дискурс в области безопасности

С распадом СССР и возникновением независимой России существенно изменилось восприятие проблем национальной и международной безопасности как политиками, так и представителями академической сферы. Подобное изменение восприятия связано с рядом новых факторов, особенно четко проявившихся после распада СССР и в связи с изменением как внутреннего, так и международного положения страны.

Во-первых, России, которая никогда не существовала в таком виде — ни территориально, ни политически, — пришлось заново формировать свою идентичность (в том числе в сфере безопасности). В этом плане особенно важно было правильно определить национальные интересы РФ и угрозы и вызовы безопасности страны.

Во-вторых, Москве предстояло избавиться от «комплекса супердержавы» и по-новому оценить свое место и роль в системе международных отношений. Нужно было время для того, чтобы понять, какие задачи по плечу стране и какими ресурсами она обладает для достижения своих внешнеполитических целей.

В-третьих, распад СССР и прекращение глобальной военно-политической конфронтации между социализмом и капитализмом резко изменили соотношение между военными и невоенными аспектами национальной и международной безопасности. Для России на передний план вышли так называемые *«мягкие» (невоенные) факторы безопасности*. Поскольку реальной военной угрозы извне для России не существовало, то вопросы «жесткой» (военной) безопасности потеряли свою былую значимость.

Российское руководство оказалось перед совершенно новым для него спектром проблем, требовавшим настоящего решения, — незащищенность новых границ РФ, незаконная миграция, терроризм, наркоторговля, контрабанда, религиозный, национальный и политический экстремизм, сепаратизм, притеснения русскоязычного населения в бывших советских республиках, массовые заболевания и эпидемии (СПИД, мультирезистентный туберкулез, дифтерия, гепатит и пр.).

Прошло немало времени, прежде чем российское политическое руководство отрешилось от традиционного подхода к вопросам безопасности и пришло понимание первоочередной важности именно «мягкой», а не «жесткой» безопасности, внутренних, а не внешних угроз России. В *военной доктрине Российской Федерации* 1993 г. внешние источники угрозы безопасности еще стоят на первом месте (упоминаются локальные конфликты вблизи российских границ, территориальные претензии к РФ со стороны иностранных держав, расширение военных альянсов и т. д.). Однако уже в *концепции национальной безопасности* 1997 г. впервые была сформулирована мысль о внутреннем характере наиболее серьезных угроз безопасности страны. К их числу относятся такие факторы, как системный экономический кризис, социально-политическая напряженность, национализм, религиозный экстремизм, сепаратизм, терроризм и пр.

В-четвертых, России пришлось фактически заново создавать механизм национальной безопасности, ибо унаследованный от СССР аппарат не соответствовал новым реалиям и был не в состоянии справиться со стоящими перед страной задачами. Потребовалась радикальная реорганизация вооруженных сил, спецслужб и других «силовых» структур, чтобы придать этому механизму более или менее адекватную форму.

В-пятых, России пришлось считаться со сложившейся после окончания холодной войны новой геополитической ситуацией. На европейском континенте резко усилились интеграционные процессы, и в лице ЕС возник новый полюс силы, обладающий не только экономическим, но и военно-политическим измерением. Одновременно НАТО постаралось укрепить свои позиции за счет приема новых членов и расширения сферы своего влияния. Более того, НАТО стало претендовать на роль основного гаранта европейской и трансатлантической безопасности, оттеснив в сторону другие организации — ОБСЕ, ООН и пр.

В складывающейся новой конфигурации региональной безопасности России было нелегко найти свое место и отстоять свои инте-

рессы. Первоначально, по инерции, политическая и военная элиты России воспринимали «западное направление» (особенно расширение НАТО) как основной источник угроз своей национальной безопасности. Лишь со временем пришло понимание того, что России приходится сталкиваться с гораздо более серьезными угрозами по своему южному периметру — от Кавказа до Таджикистана и Афганистана. На Дальнем Востоке России тоже нужно было балансировать между такими гигантами, как Китай, Япония и США, развернувшими борьбу за влияние в регионе.

Наконец, **в-шестых**, распад СССР и формирование новой российской идентичности совпали по времени со всемирным **процессом глобализации**, который не мог не сказаться на национальной безопасности России. Наряду с позитивными изменениями (прекращение состояния конфронтации и гонки вооружений, рост взаимного доверия, процесс разоружения, сокращение вооруженных сил и военных расходов, конверсия оборонной промышленности) глобализация сделала все страны мира более уязвимыми в таких сферах, как экономика и финансы (глобальный финансово-экономический кризис 1997–1998, 2008–2010), экология, международный терроризм и наркобизнес, нелегальная миграция, массовые заболевания, информационная безопасность, национально-культурная самобытность и пр. Характерная для эпохи глобализации тенденция к универсализации и унификации не могла не породить вызов национальным традициям и ценностям, а также суверенитету различных государств. Россия (в числе прочих стран) должна была определить свое отношение к глобализации и найти адекватный ответ на те вызовы, которые она с собой несет.

Все эти тенденции и процессы сформировали принципиально новую повестку дня в сфере безопасности для современной России, где национальная безопасность выступает как интегрирующая идея, для чего есть объективные предпосылки. Так, комплексный кризис, который переживала наша страна в 1990-е гг., создавал ощущение небезопасности и выдвигал безопасность в качестве одной из главных и актуальных ценностей. Другой предпосылкой развития такой идеологии является потребность в объединяющей общество основе, и распространение идей, связанных с национальной безопасностью, в какой-то мере удовлетворяет эту потребность. Недаром наибольшую поддержку российские политические лидеры имели после победы в пятидневной войне (август 2008) на Кавказе — общество почувствовало себя в безопасности, что свидетельствует о ее значимости в жизни каждого человека.

Существуют различные подходы к пониманию национальной безопасности. Так, сторонники традиционного подхода склонны подчинять интересы личности и общества интересам государства. Приверженцы либерально-демократического подхода к национальной безопасности трактуют ее более широко — как безопасность индивидуума, общества и государства, в основе которой лежит приоритет безопасности личности и обеспечение ее прав и свобод.

В современной концепции национальной безопасности России заложен интегрированный подход. В соответствии с руководящим документом — *Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.*¹ (утверждена Указом президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) — под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Перечисление необходимых атрибутов национальной безопасности свидетельствует о современных приоритетах в государственной политике, связанных с инновационным развитием общества и государства, что позволяет говорить о комплексном подходе, объединяющем политические, экономические и социальные усилия и ресурсы. Эффективное функционирование и развитие различных сфер жизнедеятельности общества возможно в условиях стабильной политической системы, отвечающей современным вызовам и потребностям граждан.

20.2. Политическая система и национальная безопасность

В рамках российской политической системы существует конституционный орган, осуществляющий 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 — Совет безопасности Российской Федерации. В качестве таких жизненно важных интере-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Официальный сайт президента России. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/424 (дата обращения: 21.03.2010).

сов в долгосрочной перспективе признаются развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира. Государственная политика России обеспечивается согласованными действиями всех элементов системы обеспечения национальной безопасности при координирующей роли Совета безопасности Российской Федерации за счет реализации комплекса мер организационного, нормативно-правового и информационного характера.

Органы, аналогичные российскому Совету безопасности, существуют во многих странах. Так, в США в 1947 г. был создан Совет национальной безопасности (National Security Council) — консультативный орган при президенте США для решения наиболее важных вопросов национальной безопасности и внешней политики и координации действий всех основных ведомств, связанных с указанными вопросами. Во Франции функционирует подчиненный премьер-министру Генеральный секретариат национальной обороны, отвечающий за межведомственную координацию вопросов обороны, в сферу которой включены также проблемы дипломатии, экономики, гражданской обороны, научных и технических исследований.

Политическая система современной России находится в центре внимания политиков, общественности, средств массовой информации. Такой пристальный интерес вполне оправдан в связи с тем, что российская политическая система перестает отвечать потребностям общества. Происходящие изменения в мире диктуют новые подходы к решению возникающих проблем, демонстрируя неэффективность российских политических институтов. Неэффективная политическая система создает угрозу национальной безопасности, так как ее деятельность направлена не на повышение уровня жизни российского народа, реализацию его прав и свобод, а на сохранение сложившегося статус-кво административно-управленческого аппарата, интересы которого зачастую не совпадают с интересами общества.

Вектор развития России как открытой страны направлен в сторону свободного волеизъявления и не может определяться лишь одной политической силой, стимулируя появление альтернативных идей, моделей, концепций. Политико-административные отношения, выстра-

иваемые в условиях демократизации и опирающиеся на потенциал государства, имеют тенденцию к большей открытости и прозрачности, но лишь при условии ее поддержки со стороны общества и повышения политической, экономической, социальной активности населения, что является для России пока скорее гипотетическим, чем реальным фактором.

В российском политическом дискурсе существует запрос на сильную, могучую державу. Российскую великодержавность поддерживает и такой влиятельный субъект публичной политики, как Русская православная церковь. X Всемирный русский народный собор, который проходил в 2006 г., констатировал, что «Россия была, есть и будет великой державой...»¹, что явилось логичным продолжением политики российской власти по борьбе за достижение реального международного суверенитета.

Такое единодушие религиозной общественности и светской власти объясняет Андрей Кураев. «Патриотизм, — полагает известный миссионер, — это аксиома русского православного сознания. Выводная из него теорема — поддержка сильного национального государства, государственническое мышление»².

В то же время можно согласиться с И. Яковенко, утверждающим, что «держава — это особая сущность, несоизмеримая с обществом, иноприродная ему» как по ценностным, так и целевым основаниям³. Такое несоответствие становится особенно очевидным в переходный период, когда происходит переосмысление государственных и национальных интересов. Принятая Стратегия национальной безопасности России предполагает сочетание интересов личности, общества и государства, что свидетельствует о переосмыслении той естественной формы существования, которая была характерна для страны на определенном историческом этапе. В то же время в качестве долгосрочной перспективы предполагается превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира, что возможно лишь при

¹ Соборное слово X Всемирного русского народного собора. URL: http://www.vrns.ru/syezd/detail.php?nid=779&binn_rubrik_pl_news=304&binn_rubrik_pl_news=306 (дата обращения: 16.01.2010).

² Кураев А. Церковь в мире людей. М., 2009. С. 78.

³ Яковенко И. Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008. С. 168.

условии развития демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики.

Следует отметить, что действия политической власти соответствуют заявленным целям. Так, 22 января 2010 г. на заседании Государственного совета, посвященного развитию политической системы России, впервые за многие годы состоялся открытый диалог власти и всех политических сил, включая оппозиционные, на котором была раскритикована практика управления социальными процессами, по выражению Д. Медведева, «при помощи примитивного, тупого администрирования»¹.

На изменения сложившейся системы управления направлены президентские поправки в законодательные акты, предполагающие увеличение влияния как на федеральном, так и на региональном уровне оппозиционных политических партий, средств массовой информации, субъектов гражданского общества. Ряд таких инициатив уже получили свое законодательное воплощение. В результате предпринятых мер изменилась политическая ситуация при проведении выборов, которая выразилась в снижении влияния административного ресурса, что привело к большей открытости и демократичности. Региональные выборы, прошедшие в марте и октябре 2010 г., отличаются от выборов 2009 г. не только сложившейся политической обстановкой, но и результатами. Впервые за последние годы в законодательные органы власти субъектов Федерации вошли представители всех парламентских партий.

Современной системой управления страной, по мнению российского президента, является электронное правительство². В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид, что должно способствовать борьбе с коррупцией, повышению качества административно-управленческого труда, формированию рациональной бюрократии.

Активное использование Интернета в качестве прямого средства общения с гражданами становится для современного политика необ-

¹ Системный подход. С российским обществом надо сотрудничать, а не командовать им // Российская газета. 2010. 25 января. С. 1–2.

² Стенографический отчет о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества, 23 декабря 2009 г. Официальный сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6443> (дата обращения: 21.03.2010).

ходимым качеством, игнорирование которого препятствует формированию современной демократической политической системы и соответствующей ей структуры государственного управления.

Попытка изменить политическую систему, повысить эффективность политических институтов через повышение открытости власти, прозрачности при принятии решений, демократичности избирательного процесса свидетельствует о позитивных сдвигах, наметившихся в российской политике. Эти перемены способствуют укреплению национальной безопасности, которая может обеспечиваться только за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание национальных интересов Российской Федерации путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и других мер. Поэтому вполне понятно стремление президента к такой политической системе, за которую «не будет стыдно» и которая будет адекватна постиндустриальному обществу.

20.3. Основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

В документе констатируется преодоление системного политического и социально-экономического кризиса конца XX в., создание предпосылок для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы. Россия, говорится в Стратегии, в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. — официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

При характеристике современного мира акцентируется высокая роль глобализационных процессов, которые сделали ценности и модели развития предметом глобальной конкуренции, а также новых вызовов и угроз для всего международного сообщества. Это, прежде всего, распространение оружия массового уничтожения и его попа-

дание в руки террористов, совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий, националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма, обострение мировой демографической ситуации и проблемы окружающей природной среды, неконтролируемая и незаконная миграция, наркоторговля и торговля людьми, другие формы транснациональной организованной преступности.

В результате укрепления новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация, в результате которой формируется тенденция к поиску решения имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе, без участия нерегиональных сил. Поэтому Россия заявляет о переходе от блокового противостояния к принципам многовекторной дипломатии, расширяющей возможности Российской Федерации по укреплению ее влияния на мировой арене.

В сфере международной безопасности Россия сохранит приверженность использованию политических, правовых, внешнеэкономических, военных и иных инструментов защиты государственного суверенитета и национальных интересов.

Проведение предсказуемой и открытой внешней политики неразрывно связано с реализацией *задач устойчивого развития России*. Успешную интеграцию России в глобальное экономическое пространство и международную систему разделения труда затрудняют, говорится в документе, низкие темпы перевода национальной экономики на инновационный путь развития.

Для предотвращения угроз национальной безопасности необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное согласие, повысить мобилизационный потенциал и ускорить рост национальной экономики, поднять качество работы органов государственной власти и сформировать действенные механизмы их взаимодействия с гражданским обществом в целях реализации гражданами Российской Федерации права на жизнь, безопасность, труд, жилье, здоровье и здоровый образ жизни, на доступное образование и культурное развитие.

В качестве национальных приоритетов Российской Федерации на долгосрочную перспективу отмечается развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

превращение страны в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации объявляются **национальная оборона, государственная и общественная безопасность**. Наряду с обозначенными приоритетами усилия и ресурсы сосредоточиваются на следующих направлениях устойчивого развития:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

В Стратегии указывается, что состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

При обеспечении **национальной обороны** Россия исходит из принципов рациональной достаточности и эффективности, в том числе за счет методов и средств невоенного реагирования, механизмов публичной дипломатии и миротворчества, международного военного сотрудничества.

Стратегическими целями в сфере **государственной и общественной безопасности** объявляются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Главными

направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать:

- усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков;
- совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом;
- повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом;
- расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности **в области повышения качества жизни российских граждан** являются снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе — коренное улучшение демографической ситуации. Повышение качества жизни российских граждан гарантируется путем обеспечения личной безопасности, а также доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты активной трудовой деятельности.

Для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества:

- совершенствуют национальную систему защиты прав человека путем развития судебной системы и законодательства;
- содействуют росту благосостояния, сокращению бедности и различий в уровне доходов населения в интересах обеспечения постоянного доступа всех категорий граждан к необходимому для здорового образа жизни количеству пищевых продуктов;
- создают условия для ведения здорового образа жизни, стимулирования рождаемости и снижения смертности населения;
- улучшают и развивают транспортную инфраструктуру, повышают защиту населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность людей с ограниченными физическими возможностями, проводят рациональную региональную миграционную политику, развивают пенсионную систему, внедряют нормы социальной поддержки отдельных категорий граждан;

- обеспечивают сохранение культурного и духовного наследия, доступность информационных технологий, а также информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества;
- совершенствуют государственно-частное партнерство в целях укрепления материально-технической базы учреждений здравоохранения, культуры, образования, развития жилищного строительства и повышения качества жилищно-коммунального обслуживания.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности **в экономической сфере** являются вхождение России в среднесрочной перспективе в число пяти стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта, а также достижение необходимого уровня национальной безопасности в экономической и технологической сферах. Обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается путем развития национальной инновационной системы, повышения производительности труда, освоения новых ресурсных источников, модернизации приоритетных секторов национальной экономики, совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Для противодействия угрозам экономической безопасности силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества нацелены на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной:

- на совершенствование структуры производства и экспорта, антимонопольное регулирование и поддержку конкурентной политики;
- на развитие национальной инновационной системы в целях реализации высокоэффективных проектов и приоритетных программ развития высокотехнологичных секторов экономики;
- на укрепление финансовых рынков и повышение ликвидности банковской системы;
- на сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений, повышение инвестиций в развитие человеческого капитала;
- на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, включая совершенствование миграционного учета, а также на обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах;

- на формирование системы научного и технологического прогнозирования и реализацию научных и технологических приоритетов, усиление интеграции науки, образования и производства;
- на создание условий для развития конкурентоспособной отечественной фармацевтической промышленности;
- на развитие индустрии информационных и телекоммуникационных технологий, средств вычислительной техники, радиоэлектроники, телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности **в сфере науки, технологий и образования** являются развитие государственных научных и научно-технологических организаций, способных обеспечить конкурентные преимущества национальной экономики и потребности национальной обороны за счет эффективной координации научных исследований и развития национальной инновационной системы; повышение социальной мобильности, уровня общего и профессионального образования населения, профессиональных качеств кадров высшей квалификации за счет доступности конкурентоспособного образования.

Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования оказывают отставание в переходе в последующий технологический уклад; зависимость от импортных поставок научного оборудования, приборов и электронной компонентной базы, стратегических материалов; несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий; необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России; недостаточное развитие нормативной правовой базы и слабая мотивация в сфере инновационной и промышленной политики; низкий уровень социальной защищенности инженерно-технического, профессорско-преподавательского и педагогического состава и качество общего среднего образования, профессионального начального, среднего и высшего образования.

Решение задач национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:

- формирования системы целевых фундаментальных и прикладных исследований и ее государственной поддержки в интересах организационно-научного обеспечения достижения стратегических национальных приоритетов;

- создания сети федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, обеспечивающих в рамках кооперационных связей подготовку специалистов для работы в сфере науки и образования, разработки конкурентоспособных технологий и образцов наукоемкой продукции, организации наукоемкого производства;
- реализации программ создания учебных заведений, ориентированных на подготовку кадров для нужд регионального развития, органов и сил обеспечения национальной безопасности;
- обеспечения участия российских научных и научно-образовательных организаций в глобальных технологических и исследовательских проектах с учетом конъюнктуры рынка интеллектуальной собственности.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в **сфере здравоохранения и здоровья нации** являются увеличение продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности; совершенствование профилактики и оказания своевременной квалифицированной первичной медико-санитарной и высокотехнологичной медицинской помощи; совершенствование стандартов медицинской помощи, а также контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств.

Решение задач национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:

- формирования национальных программ по лечению социально значимых заболеваний (онкологические, сердечно-сосудистые, наркомания, алкоголизм и др.) с разработкой единых общероссийских подходов к диагностике, лечению и реабилитации пациентов;
- развития системы управления качеством и доступностью медицинской помощи, подготовкой специалистов здравоохранения;
- обеспечения качественного изменения структуры заболеваний и ликвидации предпосылок эпидемий за счет разработки и реализации перспективных технологий и национальных программ государственной поддержки профилактики заболеваний.

Стратегическими целями обеспечения национальной **безопасности в сфере культуры** являются расширение доступа широких слоев населения к лучшим образцам отечественной и зарубежной культуры и искусства путем создания современных территориально распределенных информационных фондов; создание условий для стимулиро-

вания населения к творческой самореализации путем совершенствования системы культурно-просветительской работы, организации досуга и массового внешкольного художественного образования; содействие развитию культурного потенциала регионов Российской Федерации и поддержка региональных инициатив в сфере культуры.

Главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры.

Решение задач обеспечения национальной безопасности в сфере культуры в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается за счет признания первостепенной роли культуры для возрождения и сохранения культурно-нравственных ценностей, укрепления духовного единства многонационального народа Российской Федерации и международного имиджа России в качестве страны с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой, создания системы духовного и патриотического воспитания граждан России, развития общей гуманитарной и информационно-телекоммуникационной среды на пространстве государств — участников Содружества Независимых Государств и в сопредельных регионах.

Стратегическими целями обеспечения **экологической безопасности и рационального природопользования** являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

На состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

Достижению приоритетов устойчивого развития Российской Федерации способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских отношений. Россия в отношениях с международным сообществом опирается на принципы сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений, придает особое значение достижению новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений.

Россия считает, что поддержанию стратегической стабильности и равноправному стратегическому партнерству может способствовать присутствие в конфликтных регионах контингентов Вооруженных сил Российской Федерации на основе норм международного права в целях решения политических, экономических и иных задач невоенными методами.

Россия будет выступать на международной арене с позиций неизменности курса на участие совместно с другими государствами в укреплении международных механизмов нераспространения ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения, средств его доставки и относящихся к ним товаров и технологий, недопущения применения военной силы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций, а также с позиции приверженности контролю над вооружениями и рациональной достаточности в военном строительстве.

Для мониторинга национальной безопасности в Стратегии впервые введены основные характеристики, которые включают:

- уровень безработицы;
- децильный коэффициент;
- уровень роста потребительских цен;
- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

То, что из семи критериев пять непосредственно не связаны с традиционными представлениями о национальной безопасности, а отвечают требованиям современного развития общества, является значимой характеристикой российской политики, направленной на достижение модернизационных изменений. Реализация национальной безопасности через призму национальных интересов, связанных с развитием национальной экономики, улучшением качества жизни населения, обеспечением политической стабильности в обществе с использованием современных технологий политического управления может стать мобилизующим фактором развития Российской Федерации, повышения ее конкурентоспособности и международного престижа.

Основные понятия

Военная доктрина, государственная и общественная безопасность, концепция национальной безопасности, мониторинг национальной безопасности, «мягкие» (невоенные) факторы безопасности, национальная оборона, процесс глобализации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие факторы повлияли на формирование новой концепции национальной безопасности России после распада СССР?
2. Какие правовые документы лежат в основе обеспечения национальной безопасности России?
3. Перечислите функции Совета безопасности Российской Федерации.
4. В чем заключается взаимозависимость политической системы и национальной безопасности?
5. Дайте определение национальной безопасности в соответствии с руководящим документом.
6. Назовите национальные приоритеты Российской Федерации на долгосрочную перспективу.
7. Охарактеризуйте стратегические цели обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан.

8. Каковы основные направления государственной социально-экономической политики в области противодействия угрозам экономической безопасности?
9. Назовите стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования.
10. Перечислите основные критерии для мониторинга национальной безопасности.

Литература

Иззатдуст Э. Национальная безопасность России. М., 2010.

Литвинов В. А. Основы национальной безопасности России. М., 2011.

Нисневич Ю. А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008.

Основы национальной безопасности: Учеб. пособие для высш. проф. учеб. заведений / Л. А. Михайлов [и др.]. М., 2008.

Петров С. И. Политика и обеспечение национальной безопасности России: Учеб. пособие. СПб., 2008.

Политические процессы в современной России: Курс лекций / Под ред. В. А. Никонова. М., 2007.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Официальный сайт президента России. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/424.

Борис Акимович Исаев, Николай Алексеевич Баранов
Современная российская политика

**Учебное пособие
Для бакалавров**

Заведующая редакцией
Ведущий редактор
Литературный редактор
Художник
Корректоры
Верстка

*М. Трофимова
Е. Власова
Б. Файзуллин
А. Татарко
В. Ганчурина, М. Рошаль
А. Шляго*

ООО «Мир книг», 198206, Санкт-Петербург, Петергофское шоссе, 73, лит. А29.
Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2;
95 3005 — литература учебная.

Подписано в печать 19.08.11. Формат 60х90/16. Усл. п. л. 28,000. Тираж 1000. Заказ
Отпечатано с готовых диапозитивов в ИПК ООО «Ленинградское издательство».
194044, Санкт-Петербург, ул. Менделеевская, 9.

ВАМ НРАВЯТСЯ НАШИ КНИГИ? ЗАРАБАТЫВАЙТЕ ВМЕСТЕ С НАМИ!

У Вас есть свой сайт?

Вы ведете блог?

Регулярно общаетесь на форумах? Интересуетесь литературой, любите рекомендовать хорошие книги и хотели бы стать нашим партнером?

ЭТО ВПОЛНЕ РЕАЛЬНО!

СТАНЬТЕ УЧАСТНИКОМ ПАРТНЕРСКОЙ ПРОГРАММЫ ИЗДАТЕЛЬСТВА «ПИТЕР»!



Зарегистрируйтесь на нашем сайте в качестве партнера по адресу www.piter.com/ePartners



Получите свой персональный уникальный номер партнера



Выбирайте книги на сайте www.piter.com, размещайте информацию о них на своем сайте, в блоге или на форуме и добавляйте в текст ссылки на эти книги (на сайт www.piter.com)

ВНИМАНИЕ! В каждую ссылку необходимо добавить свой персональный уникальный номер партнера.

С этого момента получайте 10% от стоимости каждой покупки, которую совершит клиент, придя в интернет-магазин «Питер» по ссылке с Вашим партнерским номером. А если покупатель приобрел не только эту книгу, но и другие издания, Вы получаете дополнительно по 5% от стоимости каждой книги.

Деньги с виртуального счета Вы можете потратить на покупку книг в интернет-магазине издательства «Питер», а также, если сумма будет больше 500 рублей, перевести их на кошелек в системе Яндекс.Деньги или Web.Money.

Пример партнерской ссылки:

<http://www.piter.com/book.phtml?978538800282> – обычная ссылка

<http://www.piter.com/book.phtml?978538800282&refer=0000> – партнерская ссылка, где 0000 – это ваш уникальный партнерский номер

Подробнее о Партнерской программе

ИД «Питер» читайте на сайте

WWW.PITER.COM

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ПИТЕР[®]
WWW.PITER.COM

КНИГА-ПОЧТОЙ



ЗАКАЗАТЬ КНИГИ ИЗДАТЕЛЬСКОГО ДОМА «ПИТЕР» МОЖНО ЛЮБЫМ УДОБНЫМ ДЛЯ ВАС СПОСОБОМ:

- на нашем сайте: www.piter.com
- по электронной почте: postbook@piter.com
- по телефону: (812) 703-73-74
- по почте: 197198, Санкт-Петербург, а/я 127, ООО «Питер Мейл»
- по ICQ: 413763617

ВЫ МОЖЕТЕ ВЫБРАТЬ ЛЮБОЙ УДОБНЫЙ ДЛЯ ВАС СПОСОБ ОПЛАТЫ:

-  Наложным платежом с оплатой при получении в ближайшем почтовом отделении.
-  С помощью банковской карты. Во время заказа Вы будете перенаправлены на защищенный сервер нашего оператора, где сможете ввести свои данные для оплаты.
-  Электронными деньгами. Мы принимаем к оплате все виды электронных денег: от традиционных Яндекс.Деньги и Web-money до USD E-Gold, MoneyMail, INOCard, RBK Money (RuPay), USD Bets, Mobile Wallet и др.
-  В любом банке, распечатав квитанцию, которая формируется автоматически после совершения Вами заказа.

Все посылки отправляются через «Почту России». Отработанная система позволяет нам организовывать доставку Ваших покупок максимально быстро. Дату отправления Вашей покупки и предполагаемую дату доставки Вам сообщат по e-mail.

ПРИ ОФОРМЛЕНИИ ЗАКАЗА УКАЖИТЕ:

- фамилию, имя, отчество, телефон, факс, e-mail;
- почтовый индекс, регион, район, населенный пункт, улицу, дом, корпус, квартиру;
- название книги, автора, количество заказываемых экземпляров.



ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИЗДАТЕЛЬСКОГО ДОМА «ПИТЕР»
предлагают эксклюзивный ассортимент компьютерной, медицинской,
психологической, экономической и популярной литературы

РОССИЯ

Санкт-Петербург м. «Выборгская», Б. Сампсониевский пр., д. 29а
тел./факс: (812) 703-73-73, 703-73-72; e-mail: sales@piter.com

Москва м. «Электrozаводская», Семеновская наб., д. 2/1, корп. 1, 6-й этаж
тел./факс: (495) 234-38-15, 974-34-50; e-mail: sales@msk.piter.com

Воронеж Ленинский пр., д. 169; тел./факс: (4732) 39-61-70
e-mail: piterctr@comch.ru

Екатеринбург ул. Бебеля, д. 11а; тел./факс: (343) 378-98-41, 378-98-42
e-mail: office@ekat.piter.com

Нижний Новгород ул. Совхозная, д. 13; тел.: (8312) 41-27-31
e-mail: office@nnov.piter.com

Новосибирск ул. Станционная, д. 36; тел.: (383) 363-01-14
факс: (383) 350-19-79; e-mail: sib@nsk.piter.com

Ростов-на-Дону ул. Ульяновская, д. 26; тел.: (863) 269-91-22, 269-91-30
e-mail: piter-ug@rostov.piter.com

Самара ул. Молодогвардейская, д. 33а; офис 223; тел.: (846) 277-89-79
e-mail: pitvolga@samtel.ru

УКРАИНА

Харьков ул. Суздальские ряды, д. 12, офис 10; тел.: (1038057) 751-10-02
758-41-45; факс: (1038057) 712-27-05; e-mail: piter@kharkov.piter.com

Киев Московский пр., д. 6, корп. 1, офис 33; тел.: (1038044) 490-35-69
факс: (1038044) 490-35-68; e-mail: office@kiev.piter.com

БЕЛАРУСЬ

Минск ул. Притыцкого, д. 34, офис 2; тел./факс: (1037517) 201-48-79, 201-48-81
e-mail: gv@minsk.piter.com

Ищем зарубежных партнеров или посредников, имеющих выход на зарубежный рынок.
Телефон для связи: **(812) 703-73-73. E-mail: fuganov@piter.com**

Издательский дом «Питер» приглашает к сотрудничеству авторов. Обращайтесь
по телефону: **Санкт-Петербург – (812) 703-73-72, Москва – (495) 974-34-50**

Заказ книг для вузов и библиотек по тел.: (812) 703-73-73.
Специальное предложение – e-mail: kozin@piter.com

Заказ книг по почте: на сайте **www.piter.com**; по тел.: (812) 703-73-74
по ICQ 413763617

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК

Владивосток

«Приморский торговый дом книги»
тел./факс: (4232) 23-82-12
e-mail: bookbase@mail.primorye.ru

Хабаровск, «Деловая книга», ул. Путевая, д. 1а
тел.: (4212) 36-06-65, 33-95-31
e-mail: dkniga@mail.kht.ru

Хабаровск, «Книжный мир»

тел.: (4212) 32-85-51, факс: (4212) 32-82-50
e-mail: postmaster@worldbooks.kht.ru

Хабаровск, «Мирс»

тел.: (4212) 39-49-60
e-mail: zakaz@booksmirs.ru

ЕВРОПЕЙСКИЕ РЕГИОНЫ РОССИИ

Архангельск, «Дом книги», пл. Ленина, д. 3
тел.: (8182) 65-41-34, 65-38-79
e-mail: marketing@avfkniga.ru

Воронеж, «Амиталь», пл. Ленина, д. 4

тел.: (4732) 26-77-77
http://www.amital.ru

Калининград, «Вестер»,

сеть магазинов «Книги и книжечки»
тел./факс: (4012) 21-56-28, 65-65-68
e-mail: nshibkova@vester.ru
http://www.vester.ru

Самара, «Чакона», ТЦ «Фрегат»

Московское шоссе, д. 15
тел.: (846) 331-22-33
e-mail: chaconne@chaccone.ru

Саратов, «Читающий Саратов», пр. Революции, д. 58

тел.: (4732) 51-28-93, 47-00-81
e-mail: manager@kmsvrn.ru

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ

Ессентуки, «Россы», ул. Октябрьская, 424

тел./факс: (87934) 6-93-09
e-mail: rossy@kntw.ru

СИБИРЬ

Иркутск, «ПродаЛитъ»

тел.: (3952) 20-09-17, 24-17-77
e-mail: prodalit@irk.ru
http://www.prodalit.irk.ru

Иркутск, «Светлана»

тел./факс: (3952) 25-25-90
e-mail: kkcbooks@bk.ru
http://www.kkcbooks.ru

Красноярск, «Книжный мир»

пр. Мира, д. 86
тел./факс: (3912) 27-39-71
e-mail: book-world@public.krasnet.ru

Новосибирск, «Топ-книга»

тел.: (383) 336-10-26
факс: (383) 336-10-27
e-mail: office@top-kniga.ru
http://www.top-kniga.ru

ТАТАРСТАН

Казань, «Таис»,

сеть магазинов «Дом книги»
тел.: (843) 272-34-55
e-mail: tais@bancorp.ru

УРАЛ

Екатеринбург, ООО «Дом книги»

ул. Антона Валека, д. 12
тел./факс: (343) 358-18-98, 358-14-84
e-mail: domknigi@k66.ru

Екатеринбург, ТЦ «Люмна»

ул. Студенческая, д. 1в
тел./факс: (343) 228-10-70
e-mail: igm@lumna.ru
http://www.lumna.ru

Челябинск, ООО «ИнтерСервис ЛТД»

ул. Артиллерийская, д. 124
тел.: (351) 247-74-03, 247-74-09, 247-74-16
e-mail: zakup@intser.ru
http://www.fkniga.ru, www.intser.ru