

Секция 3
**«Вопросы государственных политик
РФ в процессе преподавания дисцип-
лины политологии»**

Содержание

Брагиров Г.Б. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК.....	251
Вагина Л.С. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК СУБЪЕКТА ПОЛИТИКИ.....	257
Галкина Е. В. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ.....	264
Гончаров Д. В., Гончарова М. К. НОРМАТИВНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	272
Гоптарева И.Б. ВЛИЯНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ НА СПОСОБНОСТЬ ГОСУДАРСТВА К ДЕЙСТВИЯМ.....	280
Ломтев Ю. А. КАЗАЧЕСТВО КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ.....	287
Лутцев М.В. К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОСТСОВЕТСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ДЕМОКРАТИЯ И АВТОРИТАРИЗМ КАК АЛЬТЕРНАТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ.....	294
Маслова И. А. ПОЛИТИКА ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ-КАК СРЕДСТВО ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖИ... ..	298
Матвеева Ю. О. ТОЛЕРАНТНОСТЬ ВЛАСТИ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ИНДИВИДА.....	302
Проскуракова О. Л. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РФ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ.....	310
Удовиченко И. А. ПОСТСОВЕТСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	316
Хамидуллин Н. Р. ИДЕОЛОГИЯ КАК СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВАЛИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК В РОССИИ.....	324

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК

Брагиров Г.Б.

Оренбургский государственный университет

Процесс формирования современного института власти, его оформление в виде соответствующей политической системы или структуры и дальнейшее его реформирование создаёт тот сложнейший комплекс отношений, который именуется политикой. К настоящему времени этот вопрос вышел далеко за рамки теоретического исследования и приобрёл реальный практический смысл.

Сложность дефинирования власти проявляется при попытке дать ей некое универсальное понятие, доказательством чего является формулирование на всех этапах развития политической мысли разнообразных, исходящих из различных оснований, нередко противоречивых определений власти, отражающих те или иные ее качества, свойства, признаки. С большой степенью вероятности, можно утверждать, что и в будущем будут возникать новые понятия власти, основанные как на предыдущей теоретической базе, так и на современных концепциях. Первые известные попытки осмысления природы власти стали предприниматься еще в мифах Древнего Востока, где господствовало представление о её божественном происхождении как составной части мирового, космического порядка. Подобная трактовка была преобладающей достаточно продолжительное время. Позднее, в I в. до н. э. происходит рационализация политических представлений, формирование научных подходов к проблеме власти, особенно это проявилось в политической мысли Древней Греции и Рима. Принципы рационализма в политической теории были продолжены после господства теократических средневековых теорий, представителями философской политической мысли эпохи Возрождения и Нового Времени. Среди крупнейших теоретиков, имеющих исследования по обозначенной проблеме следует отметить Б. Рассела, М. Вебера, Х. Арендт, П. Морриса, каждый из которых имел собственный подход к объяснению природы и проявления политической власти. Их концепции стали серьёзной теоретической базой для современной политической науки.

Власть – одно из основополагающих начал организации общества и возникновения политики, способное оказывать и прямое, и опосредованное влияние на различные сферы жизни общества. Вместе с этим, власть оказывается наиболее труднодостижимым явлением в политике, которое, помимо и, в отличие, от «чистого насилия» (физического или психического) способно оказывать более универсальное воздействие на поведение человека, его сознание, эмоции, подчинять их своей воле, иногда законодательно оформленной. В общем виде феномен любой формы власти, и, безусловно, политической имеет объективную и субъективную природу.

По своему существу власть подобна авторитету, поскольку опирается на согласие (в большей или меньшей степени) ей подчинятся. Этическую ценность она представляет в тех случаях, когда воздействует на управляемого таким об-

разом, что тот оказывается в состоянии удовлетворить свои и индивидуальные, и общезначимые потребности и интересы, не подвергаясь непосредственному давлению со стороны власти. Отметим, что поскольку сама власть нуждается в одобрении или в оправдании своего правящего статуса, она постоянно будет испытывать потребность в морально-нравственной основе, невзирая на доминирующие способы правления – демократические, авторитарные и т.д.

Власть представляется специфическим явлением, постигаемым нами при помощи чувств и составляющим конкретную сферу объективной реальности, данную в опыте. Это явление существует объективно, реально проявляясь в обязательном наличии субъектов власти и их деятельности. Через это явление должна познаваться и сущность политической власти. Качественной стороной феномена политической власти становится её отождествление с формированием и функционированием специфических институтов представляющих и осуществляющих политическую власть.

Субъективный признак власти, рассматриваемый нами как доминирующий, позволяет понять потребность общества в институте политического лидерства, политической элите. Поэтому вполне закономерно положение политической элиты в обществе, когда она имеет больший доступ к материальным благам, находится в большей безопасности и т.д. Определенные привилегии (политический иммунитет, индемнитет) находят свое закрепление в законодательстве. Следует учесть тот факт, что чем более развита культура, экономика, тем менее декларируются (но не отбрасываются) элитой указанные «показатели» и «выгоды» власти.

В основе импульса к обладанию (завоеванию) и использованию власти лежат духовное и психическое начала – стремление к самореализации в обществе, к максимальным самодостаточности и степени влияния на других. Другими словами это можно обозначить властными амбициями. Если обратиться к историческим примерам, можно выделить целый ряд политических лидеров и правителей, в основе политической деятельности которых лежали психологические мотивы. В этом списке первые места, например, в XX веке принадлежат харизматическим лидерам (В. Вильсон, В.И. Ленин, Ю.Ф. Кастро, Мао Цзедун, И.Б. Тито, И.В Сталин, А. Гитлер и т.д.) Безусловно, говоря о причинах стремления к власти нужно учитывать психологические мотивы, принимая во внимание, что в каждом конкретном случае преобладают те или и другие из них. В целом, этот вопрос конечно надо рассматривать отдельно, не в рамках заявленной темы.

Для удержания власти нужна легитимность, поэтому субъекты власти объективно должны выходить в её реализации за рамки своих узких интересов и проводить комплекс организационных, регулирующих, координирующих и карательных мер, обосновывая своё право на власть её необходимостью и справедливостью. И в этом случае форма легитимности власти напрямую связана с уровнем развития общества. Чем более развито и сложнее общество, тем более скрыты мотивы субъектов власти, тем больше есть формальных средств для контроля за властью, её ограничению. Через избирательную и партийные системы расширяется доступ во власть, но вряд ли меняются истинные мотивы

её овладения. При этом политическая власть необходима обществу, без неё невозможно его целенаправленное существование, организация и поступательное развитие. Исходя из этого, можно выделять и проводить анализ положительных и отрицательных проявлений феномена политической власти.

Политическая власть неразрывно связана с процессом появления, функционирования и развития государства. В наше время ещё сохранились общества, где государства нет и нет условий для его возникновения. Они существуют и выживают в природе и в современной человеческой цивилизации без каких-либо, даже слабо оформленных политических институтов. Власть всё же существует, но является анонимной, выраженной в системе «табу» – запретов и предписаний для достаточно примитивной жизнедеятельности. Этот факт является ярким доказательством того, что политическая власть может возникнуть только как «ответ» на «вызов» перехода от присваивающего типа экономики к производящему, появления частной собственности, усложнения социальной структуры и формирования индивидуалистической позиции у членов общества. Появление политической власти является объективным закономерным следствием социальной эволюции, и её оформление происходит посредством становления государства, со всеми ему присущими признаками. Находящемуся в постоянной динамике обществу требуется изменение политической власти в формах организации и реализации, в правовом и идеологическом обосновании, однако мотивы её завоевания во многом остаются неизменными.

С указанной спецификой политической власти связаны несколько трудно разрешимых вопросов теоретического и практического характера. Укажем некоторые из них. Во-первых: может ли политическая власть, во всех её формальных проявлениях, быть максимальным благом, необходимым для жизни не только общества в целом или отдельных социальных групп, но и для конкретного индивида в отдельности, не ущемляются ли в чём-то его интересы, свобода действий. Данная проблема вызвала появление различных теоретических воззрений и идеологических принципов, начиная от античных авторов, далее основоположников консерватизма и заканчивая анархистскими учениями, столь популярным и в наше время. Во-вторых: какая форма правления, политическая система, политический режим и т.д. с одной стороны могут обеспечить наиболее благоприятные условия для удовлетворения потребностей и интересов отдельных граждан и общества в целом, а с другой более устойчивы и эффективны. В-третьих: как практически создать оптимальную государственно-политическую систему и механизмы контроля гражданского общества над властью.

Вышеперечисленные и другие проблемы власти раскрываются в современных концепциях власти, которые можно классифицировать по ряду оснований. Прежде всего, концептуальные подходы к интерпретации политической власти, с известной долей условности и относительности, можно разделить при самом общем логико-гносеологическом анализе на два больших класса: атрибутивно-субстанциональные, трактующие власть как атрибут, субстанциональное свойство субъекта, а то и просто как самодостаточный «предмет» или «вещь»; и реляционные, описывающие власть как социальное отношение или

взаимодействие на элементарном и на сложно коммуникативном уровнях. В свою очередь атрибутивно-институциональные подходы делятся на: потенциально-волевые, инструментально-силовые и структурно-функциональные. С ними тесно соседствуют и отдельные подходы: бихевиористический, интеракционистский, постструктуралистский, неструктуралистский.

Однако, при существовании стольких различных теорий объясняющих социальную природу власти и её качества, можно указать некоторые положения принимаемые большинством современных исследователей. Власть предстаёт как специальный политический институт, который упорядочивает социальные отношения и поведение индивида. Политическая власть определяет воздействие на поведение масс, групп, организаций с помощью средств, которыми обладает государство. В отличие от нравственной и семейной власти политическая власть носит не лично-непосредственный а общественно-опосредованный характер. Политическая власть проявляется в общих решениях и решениях для всех, в функционировании институтов. В отличие от правовой власти, регулирующей отношения между конкретными субъектами, политическая власть мобилизует на достижение целей большие массы людей, регулирует отношения между социальными группами с целью стабильности и социального согласия.

Власть проявляется в политике и главным носителем власти по праву признаётся государство, как политический институт, обладающий её максимальной концентрацией и разнообразными способами реализации. Государственная власть представляет сейчас наиболее значимую составляющую политической власти. Отметим, что соотношение государственной и политической власти пока является предметом дискуссии, хотя большинство исследователей разводят эти понятия. Данная дискуссия во многом связана с проблемой определения государства, которое можно воспринимать как некую структуру или аппарат управления (насилия), закрепляющий господство одних социальных групп над другими. Другой подход к определению государства, созданный в рамках либерально-демократических традиций и концепций, делает акцент на его социально-политической общности. Соответственно, в демократических государствах политическая власть выступает более большим понятием и институтом, включающим в себя и государственную власть, и власть политических партий, движений, организаций, органов местного самоуправления и др. безусловно, содержание и характер государственной власти напрямую зависит от типа господствующего политического режима, от наличия гражданского общества, функционирования правовой системы, идеологического и политического плюрализма, наконец, от развитой экономики и свободного развития личности.

На практике построение демократического государства предполагает целый комплекс взаимозависимых условий. Здесь важно учитывать и политическую культуру и исторический опыт и демографическую ситуацию, и конечно уровень экономического развития, материальную обеспеченность населения (напрямую влияющих на реальную степень свободы личности). В противном случае, демократические институты становятся лишь декорацией прикрывающей господство авторитарных политических традиций.

Через демократическое правовое государство происходит выражение политических интересов большинства населения. Следовательно, из всех существующих форм и видов политики государственная политика занимает особое положение, поскольку, априори она должна быть направлена на общезначимые цели, имеющие приоритет над индивидуальными и групповыми. Однако в политической практике возникает определённая проблемная ситуация, связанная с вопросом, представляет ли государственная политика отдельный сегмент политических отношений отделённых от гражданского общества. На примере современной российской политики мы видим достаточно жесткое разделение политики государственного руководства и других неправительственных организаций и объединений. При этом государственное руководство постоянно позиционирует себя в качестве представителя политической воли большинства населения, защитника и гаранта реализации различных социальных интересов. Однако на практике государство зачастую выражает интересы части только населения – политической элиты, а другие представлены или частично или минимально.

Если отталкиваться от распространённого понятия государственной политики, то можно прийти к выводу, что она представляет основные принципы нормы и деятельность по осуществлению государственной власти. Однако данное понятие не разделяет политическую деятельность органов государственной власти (правительства) и политическую деятельность неправительственных политических институтов, и деятельность гражданского общества. При попытке дать общую оценку современной государственной политики можно прийти к выводу, что она складывается из различных направлений, целей и средств, поэтому вполне уместно говорить не об одной государственной политике, а о сочетании нескольких государственных политик, что подтверждается и реальной политической ситуацией в России. Государственные политики можно классифицировать по разным основаниям и критериям. Если исходить из сферы применения, то условно можно выделить экономические государственные политики: промышленная, аграрная, финансовая, научно-техническая и др.; социальные государственные политики: в области образования, здравоохранения, спорта, демографическую, молодёжную, национальную, религиозную и т.д. Особое место занимают государственные политики национальной безопасности, экологическая, фискальная, культурная, земельная и т.д.

Динамичная природа политического процесса неизбежно будет отражаться на количестве и содержании государственных политик. Однако, принимая во внимание разнообразие их видов и направлений, одной из приоритетных задач государственной власти является проблема их системности и сбалансированности. Здесь уместно вспомнить классическое понимание политики, как «искусства единства во множестве». Достижение этих условий позволит сделать саму государственную власть с одной стороны более эффективной, а с другой более отвечающей различным социальным требованиям и интересам, что также позволит повысить её легитимность. Решение этих задач связано с объективными и субъективными условиями, связанными с профессиональными качествами политической элиты и с наличием реальных политических прав и свобод, воз-

возможности политической конкуренции, распространением политических знаний в российском обществе и повышения уровня его политической культуры.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК СУБЪЕКТА ПОЛИТИКИ

Вагина Л. С.

Оренбургский государственный университет

Политические партии играют всё более возрастающую роль в современной политической системе общества. Партии, возникающие в результате объединения воли и действий многих людей на основе определенных принципов, являются мощным фактором повышения уровня организованности политической жизни, ее рационализации. Они дают индивиду возможность выбирать не только между управляющими, но что более важно, между различными вариантами будущего – в своей программе партия формулирует коллективную цель для общества, которую она обязуется выполнить в случае победы на выбор. По утверждению М. Дюверже, совершается любопытная эволюция, отражающая изменения сущности и роли партий. Первые партии были чисто избирательными организациями, чья основная функция состояла в обеспечении успеха их кандидатов: выборы были целью, партии – средством. Но затем развитие функций собственно партий как организации, способной непосредственно воздействовать на политическую жизнь, привело к тому, что выборы стали использовать в целях пропаганды самой партии¹. Получившие на выборах поддержку общества партии участвуют в формировании основных институтов государственной власти, сфера компетенции которых охватывает весь диапазон стоящих перед обществом проблем². Право каждого на объединение, закрепленное в ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, относится к базовым ценностям общества и государства, основанных на принципах господства права и демократии, и включает в себя право свободно создавать политические партии для защиты своих интересов и свободу деятельности таких партий. Этому соответствуют положения Международного пакта о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 1 ст. 11) о праве каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими.

«Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления»³.

Политические группы, именовавшиеся партиями, были известны еще в Древней Греции со времен Аристотеля. Тогда они представляли собой, как правило, группы в поддержку какого-либо политического деятеля (так называе-

¹ Дюверже М. Политические партии. - <http://ihtik.lib.ru/>

² Кулик А. Партийная демократия: политические партии в формировании открытого общества на Западе и в России. М.: Магистр, - 1997. – с.9-10.

³ О политических партиях: Федеральный закон № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года (изм. и доп. от 26 апреля 2007 года) // Российская газета. – 2001. – 14 июля.

мые, клиентелы). Обеспечивая известную координацию своих действий и усилий, клиентелы быстрее достигали поставленных целей в интересах определенной личности и ее приближенных. Политические партии в их современном понимании возникли сравнительно недавно – в XIX в. Наиболее ярко партийное влияние и противостояние выразились в это время в Англии и в США. Позднее, к началу XX в., политические партии стали все больше отражать и отстаивать интересы уже не столько отдельных индивидов, сколько определенных слоев населения, классов и других социальных групп.

Политические партии существенно отличаются от внешне похожих на них других политических объединений (союзов, движений, клубов, кружков и т.п.) по ряду специфических признаков. Основной признак заключается в доминирующей цели деятельности политических партий – завоевание и осуществление политической власти в обществе. Стремление к осуществлению власти позволяет отличить партии от групп давления. Если партии ставят цель завоевание власти на выборах, осуществление ее посредством работы депутатов от партии в парламенте и правительстве, то группы давления не стремятся к захвату власти, а пытаются воздействовать, влиять на власть, оставаясь вне ее сферы. По мнению М. Вебера, практически все партии стремятся к «ведомственному патронажу» – к занятию их лидерами и их собственными свитами из чиновничьего и пропагандистского аппарата партии руководящих государственных постов политического характера. Признаками политических партий так же являются: наличие детально разработанной политической программы и устава партии, наличие организационной структуры в центре и на местах, активное участие в выборных кампаниях.

Американские политологи Дж. Лапаломбара и М. Вейнер в своей работе «Политические партии и политическое развитие» сформулировали еще несколько признаков политических партий:

– партия – это организация, то есть достаточно длительное время действующее объединение людей. Долговременность действия организации позволяет отличать ее от клиентелы, фракции, клика, которые возникают и исчезают вместе со своими организаторами;

– существование устойчивых местных организаций, поддерживающих регулярные связи с национальным руководством;

– обеспечение народной поддержки, начиная от голосования и кончая активным членством в партии (по этому признаку партии отличаются от политических клубов, которые не участвуют в выборах и парламентской деятельности)⁴. В этом качестве в большинстве случаев партии выражают интересы определенных социальных сил и признаны представлять эти силы в структурах власти. В данном контексте партии играют ключевую роль несущей конструкции, как гражданского общества, так и политической системы.

Сила политических партий во многом определяется их организованностью, соединением усилий их членов. В силу этого обстоятельства они способ-

⁴ Тимофеева В.И. Политические партии современной России как активный и профессиональный «носитель» и «производитель» политических идеологий: теоретические и практические аспекты // Вестник московского университета. Сер.12. Политические науки. - 2006. - №6. - С.46-47.

ны гораздо в большей степени, чем отдельные индивиды или другие общественные группы, влиять на политику и общественное мнение. Путем своего представительства в структурах власти партии более эффективно решают вопросы реализации политических интересов представляемой ими политической общности и соответствующих социальных групп. Природа партий и их роль в обществе понимается неоднозначно: некоторые теоретики и политики считают партии источником здоровой конкуренции в обществе, другие же – предпосылкой разлада, т.е. при определенных условиях партии могут становиться источником конфликта, вносить в общество разлад, снижая тем самым уровень устойчивости общественной системы, деятельность массовых партий может создать угрозу «тирании масс» (М. Острогорский) или «тиранию партий» (Н. Бердяев) как следствие противоречия между политической культурой масс и ростом их влияния⁵.

Партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Без них сегодня практически невозможно осуществление государственной власти. Крупный немецкий специалист по политическим партиям К.фон Бейме считает, что в политической системе партии выполняют четыре функции.

Первая функция заключается в определении целей деятельности партии. Разрабатывая идеологию и программу, партии стремятся определить направляющие стратегии и убедить граждан в возможности альтернативных действий. «Во второй половине XX века в ряде развитых стран появляются ряд новых типов политических партий – «всеядных партий», «партий хватай всех», «партий избирателей», «проблемно ориентированных партий», которые пошли на снижение идеологической заостренности своих программных позиций, ориентируясь на происходящие социальные и духовные изменения эпохи, заявили о своём стремлении стать «идеологически нейтральными организациями». Но изучая сущность политических процессов ряд зарубежных и российских исследователей заявляют об утопичности тезиса о «конце идеологий», выдвинутый в 60 годы XX века в США и Западной Европе. Российскими политологами прогнозируется динамическое изменение идеологического спектра в будущем, и оно не обойдется без участия политических партий. В процессе реализации идеологической функции политическими партиями вначале максимально вырабатываются силами своих лидеров или актива базисные политические идеологии (хотя чаще всего вновь создаваемые партии идут сначала по пути идеологического заимствования). Следующим шагом по реализации – это деятельность по выработке политических программ и платформ на базе избранных политико-идеологических ценностей. Каждая партийная платформа представляет собой, с одной стороны, выражение степени и особенностей освоения или развития партиями той или иной идеологии (или нескольких идеологий), а с другой стороны некое множество целей и задач, которые партия намеревается решить как в соответствии со своим идеологическими принципами, так и с учетом особен-

⁵ Шабров О.Ф. Партогенез и партийные системы: параметры, классификация, российская реальность // Социология власти. - 2006. - №1. - С.17-18.

ностей протекания реальных политических процессов и существующих проблем. С содержательной точки зрения партийная платформа есть выражение некой модели политического устройства и развития (полной или частичной, реалистичной или нереалистичной), которую выстраивает и предлагает всякая политическая партия со своими идейными принципами, политическими целями и задачами. Это разносторонняя пропагандистская работа партийных структур с целью донесения до граждан, в первую очередь до своего электората, сущности своих идейно-политических позиций. В числе общих показателей PR-кампаний партийных структур наблюдается рост числа сторонников и членов партийных организаций, голосов избирателей, получаемых в ходе избирательных кампаний. Итак, политические партии по степени своей «заряженности» и нацеленности на идейно-политическую деятельность - это самый заинтересованный, динамичный и профессиональный «носитель» и «производитель» политических идеологий, стоящий первым в ряду всех действующих общественно-политических объединений, а по степени своей идейно-политической гибкости, оперативному использованию ресурсов в конкурентной идейно-политической борьбе он превосходит и «медлительное» государство⁶.

Вторая функция – выражение и объединение общественных интересов. Выражать интересы людей могут и группы, однако лишь партии сводят их воедино в такой форме, которая оказывает непосредственное влияние на решение центральных государственных органов. Удовлетворять интересы каждого гражданина даже в демократическом обществе государственная власть физически не может. Партия взяла на себя функцию выделения из автоматизированного множества частных интересов наиболее значимых и превращения их в групповые политические интересы, с которыми может взаимодействовать государство. Благодаря партиям на смену стихийным, зачастую противоправным выступлениям толпы пришло осознанное, узаконенное конституцией участие граждан в политике государства. Интегрируя индивидов в социальные группы со своим интересами, партии преобразуют массы в общество граждан и способствует формированию политической воли народа. Партии способствуют материализации политической воли народа, её превращению во власть народа.

Третья функция - мобилизация и социализация граждан. Партии стремятся усилить политическую активность граждан и создать основу долгосрочной политической деятельности. Однако здесь их значение уменьшается. И эту функцию все больше берут на себя СМИ.

Четвертая функция – формирование элиты и правительства. Политические партии имеют программные документы, публикуемые для всеобщего сведения. Политические партии вправе выдвигать кандидатов в депутаты, вести предвыборную агитацию, пользоваться государственными средствами массовой.

Принятие Федерального закона «О политических партиях» положило начало новому этапу в развитии политической системы российского общества.

⁶ О политических партиях: Федеральный закон № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года (изм. и доп. от 26 апреля 2007 года) // Российская газета. – 2001. – 14 июля.

Заложена правовая основа дальнейшего продвижения по пути парламентской демократии. В преамбуле этого закона говорится следующее: « В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Исходя из этого конституционного принципа государством гарантируется равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах, идеологий, целей и задач. Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий». Федеральный закон заложил правовую базу упорядочения организационно оформленного механизма взаимодействия гражданского общества и государства, основным звеном которого и является политическая партия, агрегирующая и транслирующая во власть все многообразие интересов, потребностей и запросов разнообразных слоев россиян. Политические партии выступают основными структурно оформленными субъектами избирательного процесса, полномочными представителями тех и или иных слоев или групп электората. Согласно статье 7 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти⁷. В случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, в референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о референдумах. Выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, на выборные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждан Российской Федерации, которые являются членами иных политических партий, политическая партия не вправе. При выдвижении кандидатов (списков кандидатов) политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах.

Закон детально регламентирует: создание политической партии; государственную регистрацию политической партии; внутреннее устройство политической партии; права и обязанности политической партии; государственную поддержку политических партий; государственное финансирование политических партий; участие политических партий в выборах и референдумах; приостановление деятельности и ликвидацию политических партий.

Согласно этому закону деятельность политических партий в Российской Федерации основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности; является общедоступной; не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением следующих ограничений: запрещаются создание и деятельность политиче-

⁷ Лызлов Д.Н. Некоторые аспекты реализации пассивного избирательного права // Журнал о выборах. – 2007. - №2. - С.17-19.

ских партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни; не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности; не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях; не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях; запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений; создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются; в случае введения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного или военного положения деятельность политических партий осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом о чрезвычайном или военном положении.

Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения политических партий, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Президента Российской Федерации вправе приостановить свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий⁸.

⁸ О политических партиях: Федеральный закон № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года (изм. и доп. от 26 апреля 2007 года) // Российская газета. – 2001. – 14 июля.

Принятие Федерального закона «О политических партиях» положило начало новому этапу в развитии политической системы российского общества. Заложена правовая основа дальнейшего продвижения парламентской демократии. Необходимо отметить, что принятие указанного закона повлек за собой конкретные последствия, выражающиеся, прежде всего, в сокращении количества политических партий в Российской Федерации, происходящем в том числе за счет их слияния. Например, три политические партии – Политическая партия «Родина» Российская партия Пенсионеров и Российская партия Жизни – фактически объединились в политическую партию «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь». Кроме того, некоторые политические партии, преобразовываясь в общественные объединения иных организационно-правовых форм, заявляют о своей поддержке той или иной политической партии, и таким образом происходит их если не юридическое, то политическое слияние. Укрупнение политических партий, структурирование политической системы повышают вероятность представленности интересов гражданина в парламенте.

Но принятие Федерального закона о политических партиях повлекло и ряд проблем, связанных с полноправной деятельностью политических партий в системе государственного управления. Принятый в 2001 году закон, фактически законсервировал кризис партийной системы, создав преференции для действующих непопулярных партий и поставив заслон для создания новых. Появление и усиление роли «партии власти», по мнению политических аналитиков, ставит вопрос о существовании других партий в РФ. Доминирующее положение «Единой России» в Государственной Думе и в представительных органах субъектов РФ не даёт другим парламентским политическим партиям в полной мере влиять на законотворческий процесс. Усиление же роли «партии власти» подтверждают результаты парламентских выборов, проходившие 2 декабря 2007 года, на которых партия власти набирает более 60% голосов избирателей. В результате «Единая Россия» занимает 315 мест из 450 в Государственной Думе, что даёт ей возможность успешно проводить свой политический курс.

России необходима система политической конкуренции. Может стать большой проблемой для «Единой России» – отсутствие достойного конкурента, что приведёт к застою и разрушению партии. Существующие же оппозиционные партии в своем составе имеют ряд членов, поддерживающих программу «Единой России».

В современных условиях полноценное функционирование партий как институтов политического опосредования является необходимой предпосылкой устойчивости общественной системы. Государство, заинтересованное в стабильном развитии гражданского общества должно совместно с политическими партиями разрабатывать программу развития гражданского общества, основанную на основах морали и права, и направленную на развитие каждого гражданина.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Галкина Е. В.

Оренбургский государственный университет

Государственная политика по защите прав потребителей начинает складываться в России в начале 90-х гг. До этого времени регулирование отношений по удовлетворению потребностей граждан как потребителей осуществлялось главным образом нормами кодифицированного гражданского законодательства, которое служило базой для специального законодательства. И, как следствие этого, в нормативных актах отсутствовала специфика взаимоотношений потребителей с предприятиями сферы обслуживания, а также не было и системы специальных гарантий охраны прав граждан при заключении договоров, направленных на обслуживание их потребностей.

В условиях свободы предпринимательской деятельности, когда прибыль стала важнейшим показателем эффективности их хозяйствования, все чаще потребители оказывались в невыгодных для себя условиях, в первую очередь, по причинам навязывания покупателям товаров, не пользовавшихся спросом, принудительного ассортимента услуг, высоких цен при «вымывании» дешевого ассортимента и т.д. Это говорило о том, что, прежнее гражданское законодательство не было специально рассчитано на регулирование защиты прав потребителей. В этих условиях актуальным стало создание и развитие специального законодательства о защите прав потребителей, концентрирующего правовые нормы, которые обеспечивали бы приоритет интересов потребителей в их взаимоотношениях с изготовителями, продавцами и услугодателями на рынке товаров и услуг.

Первым шагом в создании потребительского законодательства стала разработка в 1988 г. проекта Закона СССР «О качестве продукции и защите прав потребителей». Большая часть этого законопроекта была посвящена проблемам обеспечения качества товаров и услуг, и лишь один раздел содержал нормы, направленные на защиту прав потребителей⁹. Но уже само появление этого законопроекта было шагом вперед в развитии потребительского законодательства. Впервые признавалась необходимость принятия на законном уровне специальных норм, закрепляющих гарантии государственной защиты интересов потребителей. Однако проект имел ряд недостатков: во-первых, он не делал различий между потребителем-гражданином и потребителем-юридическим лицом, а, во-вторых, основные права потребителей (право на информацию, на возмещение вреда, на объединение и др.) формулировались лишь относительно обеспечения права на качество. Проект широко обсуждался, но закон не был принят, так как в основном его положения носили декларативный характер и не могли быть реализованы на практике.

⁹ Потребительское право и защита прав потребителей: Учебное пособие / Под ред. В.В.Антонова. -М.: Книга сервис, 2003. - С.10.

Важным событием в становлении законодательства о защите прав потребителей стало принятие 22 мая 1991 года Закона СССР «О защите прав потребителей», который так и не вступил в силу в связи с распадом СССР. Этот закон впервые признал необходимость специального урегулирования сферы защиты прав потребителей. Он содержал множество положений, не разработанных в гражданском законодательстве. Преимуществом закона было наличие в нем механизмов его реализации. Закон не только не требовал привычного принятия подзаконных актов, но и прямо запрещал создание ведомственных документов, затрагивающих интересы потребителей. Закон СССР «О защите прав потребителей» был одним из первых нормативных актов, закрепивших право граждан на компенсацию за причиненный моральный вред. В тоже время, некоторые положения Закона, например, право граждан на гарантированный минимум потребления, носили декларативный характер.

Сразу после принятия этого закона в ряде республик были приняты законы о защите прав потребителей, для которых союзный закон стал моделью.

В связи с происходящими изменениями в экономике и с принятием нового Гражданского кодекса¹⁰ (30 ноября 1994 года первой части, № 51-ФЗ, и 26 января 1996 года второй части, № 14-ФЗ) в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 года № 2300-1 были внесены обширные изменения и дополнения, направленные на устранение выявленных пробелов и недостатков, учет изменений в экономике и приведении Закона в соответствии с частью первой Гражданского кодекса РФ. Федеральным законом РФ от 9 января 1996 года № 2-ФЗ была принята новая редакция Закона¹¹.

Однако в этой новой редакции не были учтены некоторые нормы части второй ГК РФ, имеющие отношение к закону. Обнаружилось немало норм Закона, несоответствующих аналогичным нормам ГК РФ, что создавало определенные трудности для практического их применения. К тому же отдельные нормы ГК РФ содержали явные ошибки и недостатки. В этой связи Федеральными законами РФ от 17 декабря 1999 года № 212-ФЗ и от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ в Закон были внесены существенные изменения и дополнения, основной целью которых было приведение Закона в соответствие с нормами ГК РФ. Впоследствии в рассматриваемый закон были внесены изменения от 22 августа, 2 ноября, 21 декабря 2004 г., 27 июля, 16 октября, 25 ноября 2006 г., 25 октября 2007г., 23июля 2008г.

Особое значение в данном Законе имеет преамбула, которая раскрывает исходные положения и определения, имеющие непосредственное отношение к каждой статье Закона. Например, в ней дается характеристика основных понятий, используемых в законе (потребитель, изготовитель, исполнитель, т.д.), которая, в свою очередь, раскрывает их сущность для цели правильного представления. Первая глава "Общие положения" регламентирует общие аспекты регулирования отношений потребителей, возникающих из договоров купли-продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг. Вторая глава "Защита

¹⁰ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 года //Собрание законодательства РФ. -1994. -№ 32. - Ст. 3301.

¹¹ Корнилов Э. Новая редакция Закона «О защите прав потребителей» //Российская юстиция.- 1997. -№6. -С.47.

прав потребителей при продаже товаров" посвящена регулированию отношений потребителя с его контрагентами в лице продавца, изготовителя и т.д. непосредственно в ситуациях приобретения им товаров на основаниях, определенных законодательством. В рамках третьей главы "Защита прав потребителей при выполнении работ и оказании услуг" освещаются вопросы регулирования отношений потребителя по поводу осуществления работ и оказания услуг потребителям его контрагентами в лице исполнителя. И, наконец, последняя глава "Государственная и общественная защита прав потребителей" определяет полномочия федерального органа исполнительной власти в части государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей, права общественных объединений, созданных для целей защиты прав потребителей¹².

В действующей редакции ФЗ «О защите прав потребителей» дает потребителям весьма широкие и наделяет необходимым юридическим инструментарием для осуществления и защиты этих прав. Следует отметить, что опыт практического применения ФЗ «О защите прав потребителей» показывает: этот закон реально работает, активно применяется судами; набирают силу как структуры по защите прав потребителей в органах местного самоуправления, так и общественные объединения потребителей, начинают считаться с потребителями и продавцы (исполнители услуг).

Сферу защиты прав потребителей составляют отношения между потребителем-гражданином, имеющим намерение заказать или приобрести либо заказывающим, приобретающим или использующим товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли, с одной стороны, и организацией (индивидуальным предпринимателем), производящей товары для реализации потребителям (изготовителем), реализующей товары потребителям по договору купли-продажи (продавцом), выполняющей работы и оказывающей услуги потребителям по возмездному договору (исполнителем) - с другой.

Одним из признаков отнесения гражданина к понятию "потребитель" выступает приобретение товаров (работ, услуг) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли. Цели, для которых приобретается товар, заказывается работа (услуга), должны быть исключительно личные (бытовые). Товары (работы, услуги) могут приобретаться (заказываться) для личных нужд (например, медицинские услуги) либо для бытовых (например, приобретение электробытовых приборов), либо одновременно и для личных, и для бытовых (например, приобретение студентом микрокалькулятора для использования как дома, так и на занятиях).

Таким образом, круг общественных отношений, подвергающийся регулированию законодательством о защите прав потребителей, достаточно обширный, к рассматриваемым отношениям применяются отношения, возникающие из договоров:

- 1) розничной купли-продажи;

¹² Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей: учебное пособие. - М.: "Юстицинформ", 2008. - С. 5.

2) аренды, включая прокат;

3) найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг (п. 2 ст. 676 ГК РФ);

4) подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательных работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан);

5) перевозки граждан, их багажа и грузов. К отношениям, вытекающим из таких договоров, ФЗ "О защите прав потребителей" может применяться в части, не противоречащей ГК РФ и специальному закону. Следует отметить, что эта особенность применения норм законодательства о защите прав потребителей может существенно затруднить реализацию потребителем своих прав, в том числе из-за сложностей в определении законности тех или иных установленных транспортным законодательством ограничений¹³;

6) комиссии;

7) хранения;

8) оказание услуг предприятиями общественного питания. В связи с ростом спроса на соответствующие услуги и развитием информационных технологий все больше предприятий общественного питания открывают новое направление деятельности - обеспечение офисов горячими обедами, заказ которых осуществляется через Интернет или по телефону. На деятельность по производству и доставке готовых блюд не распространяются нормы, регулирующие дистанционную торговлю, но в полном объеме применяются Закон РФ "О защите прав потребителей", соответствующие Правила, а также законодательство, регулирующее безопасность пищевой продукции¹⁴;

9) банковского вклада (следует отметить, что в юридической литературе вопрос о том, подпадают ли отношения по договору банковского вклада под действие Закона "О защите прав потребителей" решен неоднозначно)¹⁵. Основанием для спора является неоднозначное определение в науке правовой природы договора банковского вклада. Так, по мнению одних¹⁶, договор банковского права относится к договорам возмездного оказания услуг и определяется следующей структурой обязательств: банк оказывает вкладчику услугу в виде действий по обеспечению возврата суммы вклада и выплаты процентов, а вкладчик за оказание данной услуги предоставляет банку безусловное право использовать сумму вклада в течение срока его хранения. Отнесение в ст. 779 ГК РФ данного договора к числу договоров об оказании услуг позволяет пред-

¹³ Свит Ю.П. «Защита прав потребителей при оказании транспортных услуг» // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2007. - N 2. - С. 5-8.

¹⁴ Емельянова, И.В. Заказ блюд через Интернет: вопросы защиты прав потребителей // Предприятия общественного питания: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2007. - N 11. - С. 12-17.

¹⁵ Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей: учебное пособие. - М.: "Юстицинформ", 2008. - С. 12.

¹⁶ См.: Эрделевский А.М. Банковский вклад и права потребителя // Законность. - 1998. - N 4. - С. 12-16.

положить возможность включения вытекающих из него отношений в сферу действия Закона "О защите прав потребителей". Другие¹⁷ же считают, что договору по банковскому вкладу не присущи признаки договора оказания услуг, и сущность его заключается в том, что вкладчик передает банку во временное пользование денежные средства, а банк обязуется их вернуть и заплатить проценты за пользование. Предметом данного договора является пользование денежными средствами за плату. Поэтому данный договор входит в группу договоров по пользованию имуществом, являясь одновременно договором займа. Закон о защите прав потребителей регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг), на договоры по пользованию имуществом, как и на договоры займа, данный Закон свое действие не распространяет;

10) страхования, так как согласно приказу N 160 Министерства по антимонопольной политике РФ Закон «О защите прав потребителей» применяется к правоотношениям, вытекающим из договоров страхования с участием граждан, в части общих правил¹⁸. Однако Верховный Суд изменил позицию по этому вопросу, указав, что отношения по имущественному страхованию не являются предметом регулирования Закона "О защите прав потребителей"¹⁹;

11) кредитования: в Постановлении Верховного Суда от 29 сентября 1994 г. N 7 отмечено, что предоставление гражданам кредитов, направленных на удовлетворение их личных, семейных, домашних и иных нужд, является финансовой услугой и регулируется законодательством о защите прав потребителей²⁰. Вместе с тем специалисты договорного права отмечают, что элементы финансовой услуги, имеющиеся в договоре денежного займа (кредита), не носят определяющий характер ни в целях, ни в предмете данного договора. По их мнению, кредитование по своей сути относится к договорам имущественного найма или ссуды, опосредующим передачу имущества²¹. Данный вывод косвенно подтверждается нормой п. 2 ст. 779 ГК РФ, где перечисляются виды деятельности, которые могут регулироваться правилами ГК РФ о возмездном оказании услуг. Заемные (кредитные) отношения в этой норме законодателем не упомянуты. По мнению Лебедева И.А., Верховный Суд РФ, обратившись к законодательству о защите прав потребителей, фактически применил аналогию закона и распространил на потребительский кредит тождественные по целям правоотношения об оказании потребителям финансовых услуг²²;

¹⁷ Артемов В.В. Договор банковского вклада и защита прав потребителей: иной взгляд // Банковское право. - 2002. - N 4. - С. 22-25.

¹⁸ Тюнин, Д. Страхование и защита прав потребителей // Новое Законодательство и юридическая практика. - 2009. - N 1. - С. 3.

¹⁹ Постановлением Президиума ВС РФ // Бюллетень ВС РФ. - 2008. - N 8.

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 7 "О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей" // Российская газета от 26 ноября 1994 г.

²¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных инвестиций.- Книга 5. Том 1. - М.: Статут, 2006. - С. 389-392.

²² Лебедев И.А. Закон о защите прав потребителей в кредитных правоотношениях: мнимая угроза для банка или реальное средство защиты интересов заемщика // Финансовые и бухгалтерские консультации. - 2007. - N 5.

12) других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности²³. В связи с обширностью указанных отношений сферу потребительского законодательства регулирует уникальный комплекс нормативных правовых актов. Нормы законодательства, регулирующего правоотношения на потребительском рынке, не только содержатся в различных законах, но и принадлежат к различным отраслям законодательства (конституционное, гражданское, административное, финансовое, уголовное, жилищное право).

Конкретные общественные отношения регулируются специальными законами, принимаемыми на федеральном уровне: Федеральные законы от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г., "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30 марта 1999 г., "О рекламе" от 13 марта 2006 г., "О лекарственных средствах" от 22 июня 1998 г. и т.д., а также – подзаконными нормативными актами: постановление Правительства РФ от 25 мая 2005 г. N 328 "Об утверждении правил оказания услуг подвижной связи"; от 18 мая 2005 г. N 310 "Об утверждении правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи"; от 11 апреля 2001 г. N 290 "Об утверждении правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств"; от 6 февраля 2003 г. N 72 "Об утверждении правил оказания услуг по перевозке пассажиров, багажа, грузов для личных (бытовых) нужд на внутреннем водном транспорте"; от 22 декабря 2006 г. N 785 "Об утверждении правил услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания"; от 19 января 1998 г. N 55 "Об утверждении правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации"; от 2 марта 2005 г. N 111 "Об утверждении правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности"; от 6 августа 1998 г. N 898 "Об утверждении правил оказания платных ветеринарных услуг"; от 17 ноября 1994 г. N 1264 "Об утверждении правил по киноvideообслуживанию населения; от 23 мая 2006 г. N 307 "О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам". Большое значение имеет постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» от 29 сентября 1994 года №7, а так же разъяснения Государственного антимо-

²³Постановление Пленума Верховного Суда РФ N7."О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей" от 29 сентября 1994г.

нопольного комитета Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 20 мая 1998 года № 160.

Кроме нормотворческой функции, государство активно реализует политику по формированию органов государственной власти, деятельность которых направлена на защиту прав потребителей. Необходимость этого вытекает из основного закона государства – Конституции Российской Федерации, содержащей обязательство государства по поддержке конкуренции, недопущению и пресечению любой деятельности нарушающей базовые принципы: единство экономического пространства, свобода предпринимательской деятельности и перемещения товаров, услуг и финансовых средств и так далее.

Анализ нормативно-правовой базы позволил установить, что определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за качеством товаров (работ, услуг) в сфере обеспечения защиты прав потребителей, а также порядок их взаимодействия с иными органами. Кроме того, согласно ст. 42.1 Закона "О защите прав потребителей" высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта РФ осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах своих полномочий принимает определенные меры²⁴.

Должностные лица исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеют также право давать указания контролирующим органам проводить дополнительные проверки по имеющейся у них информации о нарушениях Закона "О защите прав потребителей" и принимать решения по применению ответственности к лицам, виновным в нарушениях в области защиты прав потребителей²⁵.

В соответствии со ст.44 Федерального закона "О защите прав потребителей" предусмотрена защита прав потребителей органами местного самоуправления. Органы по защите прав потребителей являются структурным подразделением местной администрации, и функционирует на основе закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"²⁶.

Законодательство предоставляет органам местного самоуправления право не только рассматривать жалобы потребителей и консультировать их по проблемам защиты прав потребителей, но и обращаться в суды, правда в защиту только неопределенного круга потребителей.

Местные органы по защите прав потребителей в отличие от федеральных структур не наделены контрольными функциями. Никакими административными полномочиями они также не наделены. Но отсутствие у местных органов по защите прав потребителей права привлекать нарушителей к административной ответственности отнюдь не означает их слабости и ненужности. Эти органы не подменяют государственные органы по роду деятельности, но реализация их компетенции ограничена территорией муниципального образования. Подво-

²⁴ Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей: учебное пособие. - М.: "Юстицинформ", - 2008. - С. 92.

²⁵ Комментарий к Закону РФ от 7 февраля 1992 Г. N 2300-1 «О защите прав потребителей» (постатейный) // Иванова, Н.Ю., Игнатова, Е.А., Шевченко, М.А. // Консультант Плюс.- 2008. – С. 356.

²⁶ Гарабцов В., Кагалова Е. Местное самоуправление и защита прав потребителей // Конкуренция и рынок.- СПб., 2000. -С.14.

дя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что политика Российской Федерации направлена не только на создание и провозглашение декларативных принципов, формально защищающих потребителей, но и на осуществление практической деятельности государственными и муниципальными органами, реализующими эти принципы. В сфере потребительской политике государство активно использует нормотворческую функцию, результатом чего является динамика увеличения специального регулирования вопросов потребительских отношений по отношению к общему с одновременной тенденцией к процедурному характеру норм закона, определяющих эффективность его практического применения²⁷.

²⁷ См.: Кирилловых А.А. Защита прав потребителей: новеллы правового регулирования // Право и экономика. - 2008. - N 4. - С. 7-15.

НОРМАТИВНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Гончаров Д. В., Гончарова М. К.
ОИ МГЮА, г. Оренбург,
Оренбургский государственный университет

Теория или, вернее, теории гражданского общества являются одним из фундаментальных оснований современных политических исследований, прежде всего, в области изучения процессов демократизации. Более того, идея гражданского общества, а также связанные с ней понятия, термины и лозунги на протяжении последних десятилетий приобрели огромное общественно-политическое значение во всем мире, в особенности, в мире посткоммунистическом.

Отечественная литература, посвященная истолкованию данной проблематики, обширна. Однако знакомство с ней обнаруживает одно обстоятельство: в ней, как нам кажется, не находит должного места внимание к целостному восприятию данного концептуального поля. Как правило, авторы, исходя из особенностей своих научных интересов, акцентируют то или иное видение гражданского общества. Данная работа рассматривается автором как попытка сопоставить различные варианты идеи гражданского общества и попробовать, во-первых, предложить краткое описание данного теоретического дискурса (в том виде, в каком он складывался и видоизменялся в период между серединой 70-х годов XX века и началом XXI столетия) и, во-вторых, указать на актуальные проблемы исследований гражданского общества в связи с задачами научного освоения российского транзита.

Возрождение идеи гражданского общества

«Возрождение»²⁸ идеи гражданского общества самым существенным образом изменило политическую культуру во всем мире, обогатило язык идеологических и политических дискуссий. Начало этого движения связано с разложением коммунистических режимов в Восточной Европе, признаки которого все более отчетливо стали проявляться на рубеже 70-х и 80-х годов. Особое значение здесь имело становление антикоммунистической оппозиции в Польше²⁹, а также в Чехословакии и Венгрии. Становление оппозиции в странах советского блока происходило на фоне нарастающего протеста против диктата,

²⁸ Вообще-то термин «гражданское общество» имеет сравнительно давнюю историю. В XVIII веке он занимал заметное положение в политическом и социально-философском теоретизировании представителей так называемого шотландского Возрождения (А. Фергюсон, А. Смит, Фр. Хатчесон и Д. Юм). В XIX веке термин и соответствующая концепция были восприняты Гегелем и в марксизме. Однако в XX столетии концепция была практически предана забвению.

²⁹ По единодушному мнению специалистов термин «гражданское общество» был впервые использован идеологами польской оппозиции. Он получил особое распространение в связи с событиями, развернувшимися вокруг независимого польского профсоюза «Солидарность». Создание профсоюза инициировало широкое общественное движение по формированию неподконтрольного коммунистическому правительству организаций, создаваемых самими гражданами. Это движение было воспринято как проявление общественной самоорганизации, или «гражданского общества». На Западе распространению концепции, особенно в академической среде, способствовали работы «левого» американского интеллектуала Эндрю Арато [первая из них см.: Agato 1981].

осуществляемого государственным коммунистическим тоталитаризмом по отношению к обществу. Оппозиция выдвинула лозунги: общество против государства, общественная жизнь против политики и государства, а частная жизнь против публичной власти. Цель движения была постепенно осознана как освобождение общества и индивида от всепроницающего господства и контроля со стороны государства.

Необходимо подчеркнуть, что одной из наиболее заметных черт идеологии гражданского общества, сложившейся в то время в Восточной Европе, была принципиальная установка на аполитичность. Оппозиционно настроенные интеллектуалы учитывали неудачный опыт антикоммунистического сопротивления, представленного попыткой открытого восстания, инициированного «снизу» (Венгрия, 1956), и реформаторской программой, выработанной «наверху» (Чехословакия, 1968). Поэтому они полагали, что «политический» путь освобождения невозможен. Кроме того, они считали, что и по существу, а не только из «тактических» соображений центр тяжести в процессе продвижения к более совершенному и справедливому порядку необходимо из области политической перенести в социальную область – в сферу гражданского общества, то есть в мир социального общения, лежащий за пределами политической и экономической жизни и составленный из сетей гражданского взаимодействия в рамках добровольных ассоциаций, локальных сообществ, церковной организации и т.п. Именно область гражданского общества в данном контексте воспринималась как наиболее значимая в общественно-историческом отношении часть общей социетальной системы.

Общество, которое должно было придти на смену тоталитарному укладу, виделось как общество саморегулирующееся и самоорганизующееся на основе социального и политического взаимодействия свободных индивидов и законов рыночной экономики. В таком идейном контексте понятия «общество» и «гражданское общество», по сути дела, были отождествлены. Основным мотивом в возрождении гражданского общества становится протест против огосударствления общества, против чрезмерного разрастания роли и влияния государства в общественной системе. Наиболее очевидным примером такой «социетальной экспансии» государства, разумеется, явился тоталитарный этатизм коммунистического типа. Однако это вовсе не означает того, что за пределами систем коммунистической и пост-коммунистической (или других форм авторитарной/поставторитарной) политики проблематика гражданского общества оказалась неактуальной. Напротив, эта проблематика была воспринята с большим интересом и включена в арсенал текущей общественно-политической дискуссии в США и Западной Европе, то есть в зонах «старой» демократии. В результате в современной политической теории сформировался сложноустроенный дискурс, организованный вокруг вопросов о должном положении государства в системе современного общества и политической роли сферы самостоятельной общественной (гражданской) активности и самоорганизации. Разнообразие этому идейному (идеологическому) контексту придает неоднородность общественно-политического устройства различных сегментов современного мира, в

условиях которых вопрос о взаимодействии государства, политической сферы и общества приобретает неодинаковое звучание.

Либеральный вариант гражданского общества и гражданской культуры

В русле либеральной традиции концепция гражданского общества была воспринята как сформированный в меняющемся общественно-историческом контексте дискурсивный инструмент, позволяющий поддерживать и развивать классические мотивы социального плюрализма, политической свободы, прав человека и автономии индивида по отношению к обществу³⁰. Либеральными теоретиками идея гражданского общества соотносится с представлениями о системе общественного «партикуляризма» и гражданственности, сформированными в философской школе шотландского Возрождения еще в XVIII веке. В таком истолковании идеал гражданственности определяется как состояние «цивилизованности» (civility). Под ним понимается особое культурное состояние сбалансированного взаимодействия таких сторон личности, которые, с одной стороны, характеризуют индивида как члена либерального сообщества (здравый смысл, понимаемый как способность трезво, непредвзято воспринимать окружающий мир, терпимость, готовность к сотрудничеству и приверженность принципам равноправного партнерства), а с другой стороны, определяют его как автономную личность – стремление к творческому раскрытию личностного начала в любой индивидуальной форме, предполагающее готовность к социально-культурным инновациям, свобода практикования которых защищена системой либеральных прав и свобод³¹.

Разумеется, либеральный вариант концепции гражданского общества, включаясь в данный идеологический контекст, обретает черты поляризации, присущие любому идеологическому полю. Так, мы можем различать в нем либерально-консервативных теоретиков, тяготеющих к формулам классического либерализма и выступающих с критикой эгалитарных мотивов, которые отчетливо звучат в либерализме современном³². Можно говорить также и об идейной конфигурации «основного направления», ориентированном на поддержание и самовоспроизведение сложившегося в «хорошо устроенном либеральном сообществе» устойчивого институционального и социально-культурного порядка. Но можем также говорить и о более радикальных вариациях, которые видят важнейшим проявлением «гражданственности добродетели» non-конформистское способность открыто и активно противостоять социально-культурной и институциональной инертности и рутине общественного окружения. Такой non-конформистский протест будет оправдан в том случае, если сложившееся status quo требует корректировки в соответствии с оценками, порождаемыми как рациональным социальным анализом, так и своеобразным инстинктом «цивилизованной гражданственности»³³. Такой инстинкт усваивается

³⁰ Gellner E. 1994. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. New York: Penguin.

³¹ Seligman A. 1995. *Animadversions upon Civil Society and Civic Virtue in the Last Decade of the Twentieth Century* – Hall J., ed. *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

³² Cahoon L. 2002. *Civil Society: Conservative Meaning of Liberal Politics*.

³³ Meyer G. 2003. *Civic Courage, or Why People Do (Not) Interfere in Social Conflicts*. (Paper presented at CEU. March 20, 2003)

в атмосфере либерального сообщества и артикулируется в процессе личностного саморазвития.

Коммунитаристский проект

В США опыт демократических (пост-авторитарных) переходов, разумеется, не оказал столь же масштабного влияния на развитие идеологического дискурса и языка текущих общественно-политических дискуссий. Однако концепция гражданского общества и здесь оказалась в центре внимания политиков и политических теоретиков. Происхождение ее в американском культурно-историческом контексте связано с идеалом «республиканизма» (republicanism). Этот идеал коренится в представлении о гармоничной и насыщенной общественно-политической жизни раннеамериканских республик-коммун, то есть локальных сообществ, сформированных равноправными гражданами на основе самоуправления и общественной самоорганизации. Самоорганизация этих коммун в значительной степени поддерживалась особым типом гражданской культуры, который был в восторженных тонах описан А. де Токвилем. Демократическая культура в духе этого раннего американского республиканизма отличалась чрезвычайно высоким уровнем практического освоения ценностей коммунального взаимодействия и партнерства, а также ценностей христианской морали. При этом, как это видится сторонникам коммунитаристского проекта, ценности коллективные преобладали над ценностями индивидуальными, и индивиды в этой атмосфере взаимного доверия и сотрудничества были готовы подчинять свои интересы интересам сообщества.

В XX веке этот коммунитаристский идеал остался в далеком прошлом. Его разрушению способствовали разные факторы: индустриализация, вызванные ею урбанизация и рост социальной мобильности, а также централизация современной экономики. Все это привело к упадку традиционной республиканской гражданственности, распространению индивидуализма, возникновению движения в защиту прав человека. Особую критику коммунитаристов вызывает та роль, которую в этом процессе играет современное американское государство. Его формирование связывается с реализацией либеральной (неолиберальной) общественно-политической программы, в результате которой появляется государство всеобщего благосостояния. Такое государство осуществляет многочисленные программы социального обеспечения, и в огромных масштабах практикует государственное регулирование/вмешательство в экономику и другие сферы общественной жизни. И что особенно плохо, оно подменяет собой горизонтальные общественные связи, еще более подрывая, таким образом, основы самостоятельности и саморегуляции местных сообществ. На место горизонтальных связей оно устанавливает вертикально ориентированную систему патернализма, несущую угрозу культуре гражданского достоинства и социальной (коммунальной) ответственности³⁴.

³⁴ Walzer M. 1980. Civility and Civic Virtue in Contemporary America – Walzer M. *Radical Principles: Reflections of an Unreconstructed Democrat*. New York: Basic Book.

Eberly D. 2000. *The Essential Civil Society Reader: Classic Essays in the American Civil Society Debate*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Критика либеральной модели государства всеобщего благосостояния находится в центре коммунитаристских построений. Наиболее радикальные авторы видят за спиной этого «монструозного порождения либерализма» призрак тоталитарной угрозы для американского общества. Средством решения этой проблемы видится в том, чтобы активизировать гражданское общество, возрождая социально-политические основания и культуру традиционного американского «республиканизма».

Европейский неоконсерватизм

Схожий с коммунитаризмом неоконсервативный проект сформировался и в некоторых странах Западной Европы, например, в Германии³⁵. И здесь его предпосылкой становится критика государства всеобщего благосостояния. Прежде всего, эта критика опиралась на получившее широкое признание в 70-е и 80-е годы положение об экономической неэффективности данного курса. Но не менее опасным последствием продолжительного периода его доминирования стала эрозия традиционного социального уклада и системы культурных ценностей. Другим негативным последствием критикуемого неоконсервативными курсами стало размывание политической легитимности западных обществ в результате интенсивного государственного манипулирования экономикой и социальной сферой. В условиях государства всеобщего благоденствия политика насыщается этатистскими, авторитарными элементами. Это создает такую ситуацию, когда политическая сфера оказывается изолированной от общества, что ведет к утрате легитимности и ослаблению государства.

Идея гражданского общества и в этом случае была воспринята как способ преодоления всех этих негативных явлений. Однако, в отличие от американских коммунитаристов, европейские неоконсервативные возрождение гражданского общества связывали с возвращением к экономическому, социальному и культурному укладу рыночного общества, то есть к европейскому общественно-историческому порядку, предшествовавшему порядку, сложившемуся в результате применения программ государства всеобщего благоденствия. Государство же в этих новых условиях должно стать менее масштабным, но более сильным в том смысле, что оно должно повысить уровень своей административной эффективности.

Пост-марксизм

Классический марксизм (вслед за Адамом Смитом, Фергюсоном и Гегелем) связывал происхождение гражданского общества с экономическим партикуляризмом общества периода коммерческого капитализма, пришедшего на смену феодально-аристократической, патерналистской системе. Однако марксисты видели в нем не сферу индивидуальной свободы и автономии, а лишь внешнюю форму, прикрывающую объективно существующее в классовом обществе неравенство, несвободу и социально-экономическое отчуждение, кото-

³⁵ Cohen J. and Arato A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, 42-46 с.

Offe K. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Offe K. 1985. *Disorganized Capitalism*. Cambridge, Mass: MIT Press.

рые в равной степени затрагивают как эксплуататорские классы, так и «жертвы» капиталистической эксплуатации. В ходе исторически неизбежного перехода к обществу бесклассовому, в котором исчезнет неравенство и отчуждение, «партикуляризм» гражданского общества будет устранен вместе с государством.

В период, предшествующий падению коммунизма в Европе, теоретики гражданского общества рассматривали марксизм в качестве своего прямого идеологического соперника. Более того, идея гражданского общества в огромной степени способствовала тому, что марксизм в 80-е годы потерпел своего рода интеллектуальное поражение. Ни в Восточной Европе, ни в России реформаторы уже не усматривали в нем никакого потенциала для общественно-исторического развития (как это было в 60-е годы, когда реформаторские устремления были связаны с попытками возродить некий «аутентичный» марксизм). Концепция гражданского общества стала одной из движущих сил в разрушении общества «марксистского», по выражению Эрнеста Геллнера.

Если «ортодоксальные» марксисты оказались в противостоянии с идеей гражданского общества, то теоретики, работающие в русле постмарксистского проекта, в определенной степени ее освоили. В контексте этого движения оно видится как «возникающие в последнее время преимущественно неклассовые формы коллективного действия, осуществляемые в рамках [добровольных] ассоциаций, а также правовых и публичных институтов общества, которые выходят за рамки не только государства, но и за пределы капиталистической рыночной экономики»³⁶. В центре внимания пост-марксистов находится, во-первых, рост влияния государственно-бюрократической машины в условиях государства всеобщего благоденствия и, во-вторых, угроза обществу со стороны централизованной экономики эпохи транснациональных корпораций и глобализации. Сторонники этого идеологического направления полагают, что и государственная бюрократия, и институциональная структура международной экономики глобального типа создает благоприятные условия для особой разновидности диктатуры, когда концентрация экономической мощи превращается в глобальную систему политического господства, по-новому, но не менее остро, ставящую проблему общественного неравенства и социального конфликта.

Следует отметить, что такое прочтение существа происходящей в последние десятилетия эволюции мировой экономики и ее последствий является достаточно традиционным для марксистской теории XX века. Внимание заслуживает перенос центра тяжести антикапиталистического движения в институциональную структуру гражданского общества. Это позволяет по-новому решить острую для марксистов проблему существенного изменения природы и внешних проявлений общественно-политической активности в условиях постиндустриального общества. Гражданская активность, формирующаяся в рамках «неклассовых форм коллективного действия», воспринимается здесь как возникающая в новых условиях замена социальным движениям классической эпохи классовой борьбы, а также маргинальной «революционности» послево-

³⁶ Cohen J. and Arato A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, C. 2.

енных десятилетий. Культура гражданственности в данном контексте складывается из сложного переплетения антикапиталистических и антимодернистских сантиментов на фоне радикальной критики государственных и транснациональных институтов современного общества.

Гражданское общество и (либеральная) демократия

В рамках как либерального, так и коммунитаристского нормативных проектов концепция гражданского общества воспринимается как эффективный инструмент для уточнения и развития современной демократической теории. В связи с этим особое значение приобретает вопрос о том, способна ли осуществляемая «снизу» самоорганизация граждан обеспечить демократическое самоопределение, недостаток которого многими остро ощущается в последние десятилетия. Постановка этого вопроса критически направлена против институциональной логики эмпирических моделей демократии (прежде всего, элитистской модели), которые ограничивают масштабы политического (гражданского) участия в публичном сообществе, отводя ведущую роль в демократической политике именно государственным институтам. За эмпирически ориентированными подходами к пониманию современной демократии их критики (и не без основания) видят основоположения либеральной теории государства и демократии. Критика либерализма указывают на то, что готовность элитистов принести принципы демократии в жертву стабильности реально существующих политических систем (даже если их характер далеко не совпадает с принципами демократической политики) угрожает будущему демократии.

С точки зрения нормативных теоретиков не-либеральной направленности, концепция гражданского общества имеет ряд достоинств, которые способны помочь в разрешении некоторых проблем, существующих в этом направлении теории демократии. Так, нормативные проекты совершенствования демократии, подвергая критике институциональную структуру современной демократической политики, предлагают не столько усовершенствовать ее, сколько заменить ее формами политической организации, ориентированными на прямое политическое участие – такими как греческий полис или движения рабочего самоуправления (например, гильдейский социализм в Англии XIX века)³⁷. Неудивительно, что такие проекты «усовершенствования демократии» воспринимаются как архаичные или утопические. Концепция гражданского общества, как полагают некоторые исследователи, позволяет говорить о решении проблем современной демократии не за счет радикальной ломки наличной институциональной структуры, а путем дополнения ее институтами гражданского взаимодействия, которые позволяют существенно расширить масштабы участия, не создавая угрозы политической и социальной дестабилизации общества.

В современном массовом сознании, в языке политических деклараций и дискуссий, а иногда даже и дискуссий академических между понятиями «гражданское общество» и «демократия» не существует отчетливого разграничения. Часто эти термины воспринимаются как синонимы. Однако это не так. Гражданское общество – это феномен социальный, в то время как демократия – фе-

³⁷ Pateman C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambr., Mass.

номен политический. Первые восточно-европейские теоретики гражданского общества подчеркивали не-политическую ориентацию концепции. Их критика была направлена не только на огосударствление общественной жизни, но и вообще против чрезмерной ее политизации. Однако после 1990 года страны Восточной Европы вступили на путь перехода от авторитарных систем к системам демократическим. В этих условиях идеал общественного самоопределения в рамках ассоциативной сети гражданского взаимодействия столкнулся с новой, посткоммунистической реальностью, которая явилась принципиально иным фоном для постановки общественно-политических проблем. Основой новой проблематики общественного развития стала задача выстроить и добиться консолидации институциональной структуры либеральной демократии. В связи с этим концепция гражданского общества стала меняться. Произошло своего рода демократическое (и политическое) «приручение» гражданского общества.

Эта концептуальная эволюция выразилась в том, что центр тяжести данного теоретического дискурса стал смещаться из области дескриптивной (описательной и нормативной) в область аналитическую, то есть в сферу адаптации концепции к задачам эмпирически ориентированных исследований.

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ НА СПОСОБНОСТЬ ГОСУДАРСТВА К ДЕЙСТВИЯМ

Гоптарева И.Б.

Оренбургский государственный университет

Асимметрия интересов, являющаяся сегодня атрибутом любого демократического государства/общества, создает проблемы легитимности власти, которая не компенсируется даже эффектом равных выборов, поскольку фактически политическое управление больше опирается на централизованный аппарат управления и бюрократию, чем на партии и парламент, что, в принципе, увеличивает расхождение между «входом» и «выходом» в политическую систему, и ограничивает способность государства к адекватным действиям.

Неравенство групп интересов, обусловленное не только их внутренней дифференциацией, но и особенностями комплексной системы современного управления (степень централизации или децентрализации, уровень симметрии или асимметрии и т.д.), приводит к тому, что на политическое управление могут оказывать давление немногие из них, что создает трудности для большинства групп интересов в реализации их посреднических функций между обществом и государством. Так, группы интересов, не располагающие необходимыми ресурсами для лоббирования своих интересов, ориентированы в большей степени на проведение соглашательской политики с центральной властью, чем оказывать на нее давление. В этом случае демократический плюрализм способен усилить дисбаланс между государственными и общественными интересами. Это объясняется тем, что в реальности, существующие плюралистические структуры, скорее препятствуют легитимному осуществлению политических решений, чем способствуют им. Доказательством этого служит, во-первых, то, что одни группы интересов могут обеспечивать доминирующую политику только в объеме своей легитимности, в то время как другие – стремятся установить доминанту той политики, в которой они заинтересованы. Во-вторых, в идеале плюралистические структуры должны обладать такими свойствами, которые могли бы обеспечить реализацию интересов большего количества граждан, поскольку значение плюралистической демократии определяется количеством выражаемых интересов. Но в действительности, все происходит, наоборот, в первую очередь удовлетворяются интересы малых групп, завывшающих (по разным основаниям: высокие доходы, высокий социальный статус, занятие доходным и престижным бизнесом и т.д.) свое общественное значение и, в силу этого, оказывающих свое влияние и/или давление на власть.

Политическая реализация общественных интересов в рамках плюралистических структур зависит не столько от количества интересов, сколько от способности организованным способом решать насущные проблемы. Как правило, большой бизнес, связанный с финансами, с добычей, разработкой и продажей топливных ресурсов, и т.п., контролируется именно малыми группами интересов. Поэтому интересы крупных предпринимателей (специфические группы интересов) политически реализуются без особых организационных за-

трат. В то же время реальные действия общественных групп интересов, представленных в основном различного рода общественными движениями, объединениями, союзами и т.п., невозможны без сколько-нибудь структурированной организации, от которой успех их деятельности находится в прямой зависимости.

Наличествующим общественным группам, слабо- или вовсе не реализующим свои интересы, очень трудно оказывать влияние на государственную бюрократию или противостоять (конкурировать) группам более сильным, особенно если последние связаны с государственными структурами. Следствием недостаточной конкуренции организованных групп интересов является то, что во многих общественных сферах притязания групп интересов к государству никоим образом не затрагивают или не ущемляют соперничающие группы интересов. Другие группы интересов, пользуясь неконкурентоспособностью своих соперников, могут оказывать двойное давление на государственную власть, добиваясь для себя (т.е. для узкого круга лиц) такого количества услуг и уступок со стороны правительства, что в дальнейшем это может нарушить равновесие в экономике, социальной сфере, и далее – в политическом управлении. Высокая степень реализации отдельных интересов со стороны хорошо организованных и способных к разрешению конфликтов групп интересов, означает не только сильное, но и постоянно растущее давление этих групп на властные структуры. Государство, как в лице демократически легитимированных органов, так и – государственной администрации, часто бывает не в состоянии противостоять подобного рода давлению, что при определенных обстоятельствах может привести к дисбалансу, прежде всего, в экономике, а также негативно сказаться на состоянии других сфер общественной жизни, как это временами случается в плюралистических обществах: например, в семидесятые годы страны Западной Европы претерпели серьезное реформирование исполнительной власти в направлении модификации «системы сдержек и противовесов», выраженной необходимостью разграничения задач исполнительной власти на три группы:

- разработка общей политики управления или формулирование общенациональной концепции;

- реализация этой политики в рамках разделения властных функций (распределение предметов компетенции, делегирование полномочий и т.д.);

- разрешение конфликтов, возникающих в сфере реализации властных функций правовыми способами (независимыми судами)³⁸. Практика последующих лет показала необходимость подобных реформ, вызванная тем, что, государству трудно контролировать увеличение общественного сектора и, связанной с ним, системы общественных фондов, т.к. последние ослабляют государственную фискальную политику, и, как следствие этого, государство снижа-

³⁸ См.: Lehner F. Interesse als Paradigma der sozialwissenschaftlichen Analyse. In: Alemann, Ulrich von/Fornrdan, Erhard [Hrsg.]: Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff sozialwissenschaftlicher Lehre und Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983. S. 104-105.

ет свою политико-управленческую способность к конструктивным действиям. Ослабление финансовой системы, происходящее в государствах с реально существующими плюралистическими структурами, нередко вызывает «синдром неуправляемости». Поскольку действия множества групп интересов не в состоянии обеспечить равноправную конкуренцию друг с другом, постольку коллизии в публичной политике являются величиной постоянной.

Высокая степень реализации интересов со стороны хорошо организованных и способных к разрешению конфликтов групп интересов, означает не только сильное, но и постоянно растущее давление этих групп на властные структуры. Последние же, под которыми подразумеваются демократически легитимированные инстанции (институт представительства), с одной стороны, и политико-административный аппарат, с другой, - часто бывают не в состоянии противостоять такому давлению и, как следствие, – дисбаланс многоуровневой системы с возможными конфликтогенными ситуациями между обществом и государством. Лоббирование отдельных интересов способствует усилению протекционизма, который приводит к тому, что государство, оказываясь под жестким прессом, берет под защиту интересы отдельных категорий граждан. Политика протекционизма по отношению к ним заключается в принятии законов и предписаний, обеспечивающих эти категории привилегиями и защищающих их от экономической конкуренции. Некоторым, как правило, экономически доминирующим, группам удается препятствовать принятию или значительно изменять негодные нормативные правовые акты в свою пользу, особенно, если они исходят из органов исполнительной власти.

Низкая конкурентоспособность многих общественных групп интересов, в отличие от специализированных, которые, как правило, представляют интересы крупного бизнеса, приводит к тому, что притязания общественных групп к различным уровням власти (национальному, региональному, местному) малорезультативны, т.к. власть реагирует в первую очередь на тех, кто имеет возможность лоббировать свои интересы. Последние, пользуясь неконкурентоспособностью своих соперников, могут оказывать двойное влияние/давление на все уровни власти, добиваясь многого для себя (т.е. для узкого круга лиц) в ущерб большому числу иных ассоциированных граждан. Все это свидетельствует о том, что главный недостаток политической плюралистической демократии, выражаемый нарушением политического равновесия, является серьезной причиной кризиса легитимности власти³⁹. Возникает вопрос, как совместить социально ассоциированное многообразие (плюрализм), являющееся атрибутом демократии, с регулированием плюралистических структур, или каковы границы политического контроля над множественностью групп интересов. Можно вопрос поставить иначе: можно ли в демократическом государстве выработать естественный ограничитель избыточного плюрализма? С издержками плюрализма общества западной демократии сталкиваются часто. Некоторые исследователи⁴⁰ этой проблемы пришли к выводу, что преодоление негативных тенденций,

³⁹ Benz A. Vertrauensbildung in Mehrebenensystemen.- AP der FernUni: Hagen, 2001.

⁴⁰ См.: Lehbruch G. Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus // Verbaende und Staat.- Opladen, Westdeutsche Verlag, 1979. S. 123-131; Schmitter Ph.C. Interessenvermittlung und Regierbarkeit // Ver-

вызывающих кризис власти плохо контролируемые действия со стороны множества групп интересов, требует их интенсивного «вплетения» в интегрированные и интегрирующие структуры, т.к. организованные интересы довольно сильно влияют на государственную политику и даже управляют ею. Их активность и влияние слабо регулируются современным правом (законы о лобби на национальном уровне имеются лишь в нескольких странах мира), и с трудом поддаются политическому контролю. Множество интересов как бы наслаиваются на многоуровневую политико-административную систему, чьи институциональные структуры и процессы основываются на легальной политической власти, например, на базе представительного или прямого политического участия. Это говорит о том, что фактически на политическое управление по большей части оказывают влияние не демократически легитимированные институты, а организованные группы интересов и, тесно связанная с ними, бюрократия в лице исполнительной власти.

Изучение опыта демократического управления заставляет признать дилемму демократического плюрализма: неструктурированный плюрализм общественных интересов или либеральный корпоративизм (неолиберализм), характеризующийся, во-первых, централизацией и монополизацией организованных групп интересов; во-вторых, включением групп интересов в широкую сеть системы переговоров/посредничества; в-третьих, интенсивным переплетением организованных интересов с государственными центральными инстанциями. Таким образом, корпоративизм, с точки зрения сторонников неолиберализма (Ф. Ленер, Г. Лембрух, Ф. Шмиттер и др.), можно считать институтом посредничества, тесно связанным или ориентированным на интересы государства и содержащим поэтому в себе элементы централизации. В европейских странах либеральный корпоративизм часто встречается в форме системы переговоров и консультаций⁴¹. Но, несмотря на то, что в большинстве этих стран (в одних более, других, менее) корпоративистские структуры выражены достаточно сильно, тем не менее, смены организованных групп интересов структурированными корпоративными интересами в «массовом порядке» не наблюдается, что, очевидно, означает, что корпоративизация интересов, как один из элементов европейской культуры универсализации, не является определяющим способом когерентности общества и государства⁴². Более того, корпоративистские структуры, чаще всего являются частями плюралистических институтов посредничества и взаимосвязанных интересов. Их функции существенно ограничиваются политикой взаимодействия многих отраслей производства, а главное – сфер жизнедеятельности граждан (экономической, социальной, культурной, конфессиональной, финансовой и т.д.), которые становятся объектом политического

baende und Staat. Opladen, Westdeutsche Verlag, 1979. S. 117; Panitch L. The Development of Corporatism in Liberal Democracies. Comparative Political Studies, № 10, 1977.

⁴¹Например, в Австрии известна "Паритетная комиссия по вопросам цен и зарплат", в рамках которой предприниматели, профсоюзы и государство координируют свою деятельность в этой сфере.

⁴²Известно, что в Великобритании и ФРГ на протяжении последних двух десятков лет прекратили свое существование несколько крупных и известных корпораций: "National Economic Development Council" (в Великобритании) и "Konzertierte Aktion" (в ФРГ).

управления, а отсюда и – плюралистических и, одновременно, сегментированных групп интересов.

На практике замена плюралистических структур корпоративистскими не происходит сама по себе. Возможно, дело в том, что капиталистическое развитие просто не предполагает такой замены⁴³. Известно, что достижения капиталистического производства и предпринимательства базируются на технологическом прогрессе и последующем инновационном развитии производительных сил. Новые товары, техника, материалы, источники сырья – двигатель капиталистической конкуренции, шансы которой зависят от способности производить и осваивать новую и комплексную технологию. Систематическое производство и применение технологических инноваций способствует образованию крупного бизнеса:

- применение научных знаний в технологии требует профессиональной специализации и функциональной дифференциации;

- чем сложнее технологии, тем больше, как правило, промежуток времени между началом ее развития и временем ее практического применения;

- развитие и применение высоких технологий требуют огромных и долгосрочных капиталовложений, что, конечно, связано с большим риском;

- координация специализированных программ развития, также как и гарантии их финансирования, и реализации их результатов, требуют как со стороны предпринимателей, так и со стороны государственного аппарата планирования и контроля, что невозможно без комплексной системы управления;

- обеспечение этих функций (планирование и контроль) заставляют предпринимателей искать каналы связи с властными структурами, в этом они очень заинтересованы еще и потому, что стремятся защитить свои интересы путем влияния на государство.

Таким образом, переплетаются интересы экономические и политические, государственные и частнопредпринимательские. Но есть и другие категории граждан, не обладающие крупным, средним и/или вообще никаким капиталом, стремящиеся, однако, защитить свои интересы. Государство и крупный бизнес не могут ни соперничать, ни сотрудничать только друг с другом. Да и интересы крупного бизнеса в современных постиндустриальных обществах сильно дифференцированы, для того, чтобы «объединенным фронтом» выступать против интересов государства и остального общества. Дисбаланс общественных интересов, различные возможности для их артикуляции означают, что структурированные группы интересов имеют преимущество перед слабо- или вообще неструктурированными интересами. Дисбаланс множества групп интересов приводит к вторичному процессу организации общественных интересов, т.е. происходит их перегруппировка, благодаря которой множество интересов претерпевает сильную дифференциацию, но и эти процессы не обеспечивают общественного равновесия⁴⁴.

⁴³ См.: Lehner F. Interesse als Paradigma der sozialwissenschaftlichen Analyse. In: Alemann, ect. S. 106.

⁴⁴ См.: Widmeaer U. Politische Gewaltanwendung als Problem der Organisation von Interessen/ Meisenheim: Hein, 1978.

Аналогичные вторичные процессы организации общественных интересов вполне могут способствовать росту общественного сектора и усилению роли государственного управления. Одно с другим тесно связано, т.к. насущной задачей государственного управления является удовлетворение индивидуальных потребностей и коллективных интересов. Поскольку на государственное управление довольно сильное влияние и/или давление оказывают организованные группы интересов (как правило, группы крупного бизнеса), то государство в качестве противовеса должно быть заинтересовано в поощрении развития общественных групп интересов. Такая политика могла бы облегчить бремя управления, т.к. часть функций может быть переложена на общественный сектор, что в значительной мере либо сокращает сумму общественных запросов, требований, интересов посредством их удовлетворения, либо нивелирует их. Как известно, дифференциация общественных интересов порождается динамикой рыночных отношений, именно поэтому достичь общественного равновесия при «рыночной демократии» невозможно, и именно поэтому невозможно избежать перманентного процесса образования множества групп интересов.

Исходя из этих посылок неолибералы считают, что с развитием капиталистических (рыночных) отношений плюрализм общественных интересов претерпевает корпоративизацию, которая усиливается под влиянием дифференциации интересов, создающей условия для образования корпоративистских структур. Опасность корпоративизации групп интересов заключается в возможности достаточно легкого сосредоточении власти и экономической мощи в руках немногих («олигархов»), особенно если в общественных отношениях существуют антагонизмы, порождаемые разделом и переделом собственности. Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов классификационные признаки корпоративных интересов, отличающих их от общественных групп интересов: ограниченное членство, закрытость, непрозрачность принятия решений и т.д. Все это, в целом, вызывает необходимость регламентации многообразия групп интересов посредством политического контроля, предусматривающего три основные стратегии структурирования организованных интересов:

-организованные группы интересов настолько структурированы и саморегулируемы, что вполне могут не только представлять свои интересы, но и контролировать реализацию отдельных (узких) интересов.

-благодаря организационным и структурным реформам нередко происходит усиление интеграции организованных групп интересов и политико-административной системы, что в значительной степени улучшает или усиливает политический контроль над трансформацией плюралистических интересов в политико-административные решения общегосударственного значения;

-политико-административная система получает возможность освободить себя от ряда исполнительских функций и, тем самым, уменьшить давление со стороны организованных интересов.

Эти стратегии организованных групп интересов не только не исключают друг друга, но вполне применимы в комбинированном виде. Проблема, однако, заключается в почти невозможной реализации этих трех стратегий одновременно, особенно сложно сочетание первой стратегии с двумя последними. Это

объясняется тем, что первая стратегия предполагает создание интегрирующих структур, способных компенсировать недостатки в организации интересов государственным вмешательством, т.е. правовым регулированием условий организации и деятельности групп интересов. В то время как стратегия прямого структурирования и регулирования организованных интересов в целом выглядит малоперспективной, стратегия усиленного политического контроля над трансформацией плюралистических интересов в политико-административные решения посредством организованных и структурных реформ представляется более привлекательной, что объясняется тем, что, всё-таки так или иначе, большая часть реализуемых партикулярных интересов определяется способностью политико-административной системы адекватно реагировать на запросы граждан. Об этом свидетельствует послевоенный опыт социальных государств (ФРГ, страны Скандинавии и др.), подтвердивший тот факт, что универсальная интеграция организованных интересов малоперспективна в виду высокого уровня дифференциации интересов. Кроме того, практика интеграции связана с опасностью реальной дифференциацией тех интересов, которые еще недостаточным образом оформились⁴⁵.

Похожие проблемы возникают и в отношении правового регулирования организованных интересов. Речь идет о том, что сильное воздействие организованных групп интересов на государство, в целом, заставляет его прибегать к регулятивному вмешательству в этот процесс. Сложность здесь состоит в том, что правовая регламентация часто не только не устраняет дисбаланс плюралистических интересов, но напротив, усиливает его, поскольку правовые нормы могут лишь ограничить дифференциацию условий организации и действия различных интересов. Доминирование правового регулирования нередко вызывает растущую юридизацию общественных отношений, что, в свою очередь, может привести к редуцированию интересов и, соответственно, – снижению гибкости публичной власти.

⁴⁵Lehner F. Interesse als Paradigma der sozialwissenschaftlichen Analyse. In: Alemann, ect. S.110-111.

КАЗАЧЕСТВО КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Ломтев Ю. А.

Оренбургский государственный университет

Отношения между правительством (государством) и казачеством никогда не были простыми. Это было обусловлено, на наш взгляд, тем, что центральная власть на протяжении большей части этих взаимоотношений стремилась управлять им по принципу «разделяй и властвуй», а также методом «кнута и пряника».

Казачество уже с XVI в. играло заметную роль в военных делах, в особенности, на юге страны. Это объясняется тем, что объективно деятельность казачества совпадала с интересами государственной политики России и поэтому на этом этапе оно получало всестороннюю поддержку. 3 января 1570 г. Иван IV направил на Дон грамоту, обещая казакам платить за службу жалованье. Этот акт считается законодательным оформлением начала службы Донского казачьего войска. А уже на следующий год был утвержден Боярский приговор о станичной и сторожевой службе (1571 г.), который существенно ограничивал казачью вольницу.

В XVI в. возникали новые казачьи общины, в том числе и на Востоке Русского государства. В 1581 г. казачий отряд под руководством донского атамана Ермака Тимофеевича Повольского, насчитывающий около 1650 воинов начал поход в глубь Сибири. Поход оказался удачным. Уже 6 декабря 1582 года в Москву прибыло посольство с известием о взятии «Сибирского ханства» и собранным ясаком, что означало признание местным нерусским населением подданства России. Подкреплением этого акта служила, составленная от имени сибирских ясачных людей, присяжная запись. И хотя конец славного атамана оказался трагическим, Сибирское ханство в результате действий казаков Ермака получило такой удар, от которого уже не смогло оправиться. Казачество в Сибири пополнялось казаками других войск и присылавшимися стрельцами. Рассредоточившись, они заложили основы тобольских, берёзовских, пелымских, тюменских, якутских казаков.

В 1591 году впервые сослужили службу русскому царю яицкие казаки, направив большой отряд – 500 человек – для участия в походе русских полков против татарского князя Шамхала. Этот факт позднее послужил основанием для отсчета с этого момента старшинства Уральского (Яицкого) казачьего войска, т.е. времени с которого казаки начали государеву службу.

Крупный очаг казачества сформировался на юге Украины. Еще в начале XVI в. Казаки отвечали на турецко-татарские нападения походами на Крым и другие турецкие владения. С образованием в 1569 году Речи Посполитой многие казаки перешли на службу к польскому королю, который занес их в «реестры» и поставил на обеспечение. Реестровые казаки несли пограничную службу, участвовали в усмирении и поимке непокорных. Казаки, не подчинившиеся

правительственному контролю и осевшие на порогах Днепра создали Сечь Запорожскую. Между казаками Дона и Днепра существовала тесная связь.

К концу XVI в. казаки рассеялись группами на громадном пространстве евроазиатского континента. Наиболее заметно они заявили о себе в начале XVII в., когда Россию охватило Смутное время. Притеснения казаков со стороны Бориса Годунова предопределили их активное участие в Смуте на стороне И. Болотникова и «Лжедмитриев». Наиболее неприглядную роль в этот период сыграл донской атаман И. Заруцкий. Вместе с тем многие казачьи отряды приняли активное участие в изгнании поляков из Москвы. Донские казаки способствовали восшествию на престол М.Ф. Романова. В историю вошла грамота в пользу его избрания, поданная на шашке атаманом Ф. Межаковым во время решающего голосования Земского собора. Но долго еще в разных местах продолжались волнения, бесчинствовали отдельные казачьи отряды, разорившие Северскую землю и добравшиеся до Белого моря. Для наведения порядка в стране царь создал особый слой служилых людей – белопоместных казаков. Тогда же, в 1613 г. были приняты в подданство Московского государства яицкие казаки, а 18 марта 1614 года царь направил знамя на Дон в знак благодарности казакам за помощь в разгроме поляков.

Интенсивно менялось положение казаков с середины XVII века. В 1651 году из малороссийцев, бежавших из Польши в Россию, сформированы Сумской, Изюминский, Харьковский и Острогожский казачьи полки. В 1654 г. Всеукраинская украинская рада (Переяславская Рада) постановила принять российское подданство. Тогда же малороссийские казаки по левому берегу Днепра – Киевский, Черниговский, Винницкий, Нежинский, Переяславский, Прилуцкий, Крапивинский, Чигиринский, Миргородский, Полтавский полки и часть запорожцев по призыву Б. Хмельницкого присягнули на верность России, поэтому именно с этого момента можно говорить о добровольном вхождении украинских земель в состав России. Но Московскому государству пришлось затем вести тяжелую войну за Украину до заключения Андрусовского перемирия в 1667 г. В 1686 г. с Речью Посполитой был заключен «вечный мир». В результате воссоединения была возвращена значительная часть прежней Киевской Руси, Левобережная Украина. (Об этом нелишне сегодня напомнить некоторым политикам на Украине и в Польше, враждебно настроенным по отношению к России, стремящимся к пересмотру истории, и в частности, к возвеличиванию совсем другого гетмана – И. Мазепы.).

Последующее становление и развитие казачества в решающей степени определялось централизационными процессами и тенденциями капитализации, начавшейся с петровской эпохи. Доминантой государственной политики России продолжали оставаться давление и контроль над жизнью казачества в целом, что объяснялось стремлением последнего к автономии, самоуправлению. Отсюда и продолжающаяся противоречивость в отношениях власти и казачества. В 1705 году Петр I наградил Донское казачье войско за его боевые заслуги войсковым знаменем и 6-ю станичными знаменами. Вместе с тем, правительственная колонизация, запрещение донским казакам принимать беглых и карательные действия отряда князя Ю.В. Долгорукого (прибывшего на Дон для по-

иска и возврата беглых) вызвали Булавинское восстание 1707-1709 гг., которое было жестоко подавлено. Факт «авангардной роли» казачества в крестьянско-казачьем восстании активизировал процесс ускоренной утраты независимости донским, а следом, и остальным казачеством. Цель петровских (а затем и его преемников) преобразований фактически состояла в том, чтобы в целях экономии государственных средств, создать из казаков послушное войско, которое можно было бы использовать при решении как внешних, так и внутренних задач. В связи с этим на всей территории страны стали появляться структуры казачьего типа (Бахмутские, Чугуевские казаки и др.). Переломным для казачества стал 1721 год. Всех казаков перевели из внешнеполитического ведомства в военное на положение иррегулярных войск, а военную службу для них сделали пожизненной. Создание казачьих объединений получило еще больший размах в первую очередь на пограничных рубежах. В 1722 году часть терских казаков была переселена в место слияния рек Сулак и Астрахань и там организовано Астраханское казачье войско. В 1723 году последовала отмена выборности атаманов сначала в Донском, а потом и во всех остальных казачьих войсках. С тех пор войсковые атаманы стали назначаться указами императоров и получили название наказных. В 1735 году положено начало созданию Оренбургского казачьего войска, на следующий год организованы Терско-Кизлярское и Терско-Семейное казачье войско, в 1760 году заложена основа Сибирского казачьего войска. В итоге, возникают существенные различия между отдельными казачьими войсками. Например, сформированное по правительственному указу, Оренбургское казачье войско практически не знало традиционных институтов казачьей вольницы, лежавших в основе образования Донского, Уральского и некоторых других казачьих войск. Поэтому с самого начала казачество края находилось под неусыпным надзором военных губернаторов, которые не только контролировали его службу и хозяйственную деятельность, но и решали вопросы, связанные с назначением чиновников и производством в чины.

История крестьянского бунта под предводительством Емельяна Пугачева вызвала ответную реакцию власти – усиление контроля над казачеством: в 1775 г. Екатерина II подписала «Учреждение для управления губерний Российской империи», а в 1785 г. – Жалованные грамоты дворянству и городам. Была проведена административная реформа, которая ужесточала контроль над населением, в том числе, и над казачеством. Вместо прежних 20 была утверждена 51 губерния с разделением на уезды, в которых первенствующее административное значение получило сословно организованное дворянство. Во главе уезда стоял капитан-исправник, избираемый местным дворянством. В губерниях и уездах узаконили дворянские собрания, избиравшие предводителей. Отдельной административной единицей стал город, возглавляемый городничим со всеми правами и полномочиями. Во всех городах был введен строгий полицейский контроль. Именно тогда впервые в правительственных кругах остро встал вопрос о ликвидации казацкого сословия, однако ограничились рядом жестких репрессивных и административных мер.

Важное значение для воссоздания объективной истории российского казачества имеет проблема формирования командного состава иррегулярных

войск, имевшего на ряду с общим и ряд специфических черт. Так, в течение длительного времени традиционные казачьи звания не имели адекватного сопоставления с чинами, принятыми в полках регулярной российской армии. Существование у казаков званий хорунжего, сотника, есаула и войскового полковника первоначально определялись должностными обязанностями и занимаемым их носителями местом в иерархии казачьей общины, а не являлись собственно персональными званиями.

В XIX в. огосударствление казаков стремительно усиливалось. В 1801 г. казачьим полкам войска Донского была установлена единая форма одежды, на следующий год издан первый законодательный акт российского правительства, определявший порядок службы казаков – Положение о Донском казачьем войске 1802 г. Войсковые канцелярии пополнились правительственными чиновниками. Казачьи атаманы и офицеры получили право на владения пашнями, рыбными, сенокосными и другими угодьями, на ведение торговли, организацию ремесла и промышленного производства. Нижним чинам устанавливалась 25-30-летняя служба на условиях приближенных к армейским порядкам. Запрещалось нанимать на службу вместо себя. Службу проходили все чины общины строго по очереди. Ужесточая контроль, государство вводило «нужный надзор» над казаками. Казачья организация обрела военную строгость и четкость.

Отечественная война 1812 г. повсеместно форсировала процесс укрупнения и создания новых казачьих объединений, в том числе на временной основе. В борьбе с наполеоновским нашествием казаки покрыли себя боевой славой и стали внушительной силой российской армии. Вместе с тем, война высветила и слабости казачьей организации, прежде всего ее раздробленность. В связи с этим, император Александр I повелел создать специальный Комитет и приступить к разработке программы по переустройству Казачества на основе совершенствования модели Донского казачьего войска. К концу 1821 г. Комитет представил свои предложения, предусматривавшие усиление военизации казачества и дальнейшее ограничение его демократических начал.

В итоге преобразования 20-х гг., касавшиеся главным образом организационной стороны, в 30-е гг. XIX в. переросли в глубокое реформирование коренных основ казачьей жизни. Приступая к реформированию казачества, император Николай I ставил целью превращение его в одну из надежных опор существовавшего строя. Для этого, по его мнению, казачьи структуры подлежали трансформации из просто военизированных, какими они были в результате предшествующей политики, в военно-хозяйственные и политические образования. Сама суть экспериментирования состояла в том, чтобы на базе сформированного в 1832 г. Азовского казачьего войска и уточненного в том же году Положения об Астраханском казачьем войске, во-первых, оформить еще более жесткую регламентацию повседневной жизни казаков. Для этого они передавались «в полное повиновение полицейским властям» и в подчинение местным военным губернаторам. Для непосредственного управления создавались попечительские конторы (на каждые 36—40 тыс. ревизских душ мужского пола) и волости во главе с правлениями в составе головы, двух старшин, двух судей, казначея и писаря. Во-вторых, новшество заключалось в прикреплении казаков

к земле. При этом получателя обязывали вести производительное хозяйство. Контроль за этим должны были осуществлять специальные конторы. Конторы учитывали казаков всех рангов, их имущество, промыслы, контролировали выполнение ими обязанностей, повинностей, платежей в установленные сроки, по возможности на уравнительной основе, способствовали улучшению их хозяйств, ограждали от притеснений. Проверка фактической эффективности нововведения требовала длительного времени, но разгоравшаяся Кавказская война вынудила государственную власть форсировать этот процесс. В результате последовала серия многочисленных указов, положений, постановлений о казаках Донского, Оренбургского, Астраханского, Сибирского, Дунайского войск и др. Было организовано новое крупное казачье объединение на кавказском направлении – Кавказское линейное казачье войско.

Решающим в разработке основ нового политического курса в отношении казаков стал 1835 год. В этом году император Николай I утвердил Положение о Донском казачьем войске 1835 г., которое радикальным образом перестраивало все стороны казачьей жизни, в том числе землевладение и землепользование. Данное Положение имело в себе плюсы и минусы. Согласно его земля становилась собственностью войска, а за станицами она закреплялась на праве общинного владения, через которые рядовые казаки, достигшие 17-летнего возраста, наделялись в пожизненное пользование земельным паем по принципу регулярно проводимого уравнительного передела. Земельный пай стал формой государственной платы за пожизненную службу. Но казак наделялся им при непременном условии – за счет получаемой в результате хозяйственной деятельности прибыли поддерживать себя в полной готовности в любой момент стать под ружье и отправлять на службу 19-летних сыновей при коне, оружии и снаряжении. Очень скоро время покажет, что это не только требовало больших расходов, но и поглощало все большую и большую долю прибыли. А при наличии 2-3 сыновей, казачий двор нередко разорялся, несмотря на оказываемую в таких случаях помощь от войсковой казны. Тем не менее, принципы Положения о Войске Донском 1835 годы были положены в основу реформации других казачьих войск.

В 1837 г. Николай I утвердил специальное Положение, долгосрочные цели которого состояли в увеличении русского населения на территории горских народов за счет заслуженных воинов. Предусматривалась активная переселенческая политика. Причем, в районе полыхавшей Кавказской войны поселялись только те, кто в равной степени превосходно владел ружьем и лопатой, обладал силой и мужеством. Служба всех членов сословия получала различные формы вознаграждения. Офицеры, например, при исключительных заслугах возводились в дворянские звания.

С 1848 г. установился порядок, просуществовавший до 1917 г., при котором, начиная с Донского казачьего войска, войсковые атаманы стали назначаться по царскому повелению не из казачьих, а иногородних генералов. Численный рост казачьих объединений достигался прежде всего посредством зачисления в них казаков. Но поскольку казаков по-прежнему повсюду не хватало, по ходатайству главнокомандующего Отдельным Кавказским корпусом

весной 1852 г. царь повелел пополнить казачьи полки Кавказа «всадниками из туземцев, азиатцев», которым сохранялись их прежние звания и права беков, нукеров и т.п., разрешалось ношение национальной одежды и бороды, использование лошадей и оружия в соответствии с национальными традициями. Хорошая служба вознаграждалась деньгами и медалями, производством в урядники и офицеры, получением полного содержания казака и пр. В 1855 г. в Забайкальское казачье войско были записаны солдаты регулярных полков, уволенные со службы, и солдатские вдовы с детьми. Тогда же был подписан указ о формировании Амурского казачьего войска.

В 1860 г. в целях улучшения управления казачьими войсками на Кавказе на базе Кавказского линейного войска образованы Терское казачье войско и Кубанское казачье войско. В 1861 г. утверждено новое Положение о Сибирском казачьем войске, объединившее 12 полковых округов. В 1863 г. утверждено положение о Башкирском (Башкиро-Мещерякском) войске. В 1867 г. на базе 9-го и 10-го полковых округов Сибирского войска образовано Семиреченское казачье войско.

Итак, в результате целенаправленной государственной политики казачьи войска в 30-60-е гг. XIX века превратились в сложную, замкнутую военно-хозяйственную систему. Множество разных положений, указов, уставов, инструкций, приказов превратили казаков в «чины войскового сословия», жизнь которых регламентировалась от рождения до смерти. Весь смысл бытия казаков и их семей определялся обязанностью нести достойно вознаграждаемую государством военную службу. Вот только, как мы уже отмечали ранее, самоснабжение и самообеспечение лишь частично покрывали расходы казачьих войск, дотации им становились для гос. казны все более обременительными, а изыскание способов к сокращению расходов, начавшееся в 50-х гг., оказалось безуспешным. В войсках нарастало напряжение. Комитет, созданный при военном министре для изучения положения казачества, главную причину усмотрел в господстве общинного землевладения и землепользования, а также в ущемлении частной собственности. В связи с этим Комитет предложил такие меры оздоровления казачьей системы, которые вели к решительной расчистке внутри нее широкого пространства для утверждения частной собственности и развития рыночных отношений. Царь-реформатор Александр II не возражал, но дело в том, что это переворачивало привычные стереотипы устоявшихся порядков и потому со всей неизбежностью натолкнулось на глухое и открытое сопротивление их сторонников и хранителей в самой казачьей среде. В силу этого дальнейшая политика в отношении казачества в пореформенный период была непоследовательной, несла на себе отпечатки как старого, так и нового. Это нашло свое отражение во всех принимавшихся тогда законодательных актах: Положении о поземельном устройстве казачьих войск 1869 г., Уставе о воинской повинности Донского казачьего войска 1875 г. и др. Более того, в правительственных кругах тогда вновь получила широкое обсуждение идея о нецелесообразности дальнейшего существования казачьих войск как социально-политического института российского общества. Наиболее радикальные реформаторы считали, что казачество уже не способно решать задачи, вставшие перед армией в связи

с неизбежно возрастающей ее массовостью и технизацией, исключавшей, по их мнению, возможность подготовки воина в условиях станицы. К этому склонялся и Александр II. В 1871 г. были упразднены Иркутский и Енисейский казачьи полки. С введением в 1874 г. Всесословной воинской повинности в России вопрос о существовании казачьих войск встал особенно остро. Тем не менее, возобладали настроения поиска новых путей совершенствования казачьих войск.

Тяжелым испытанием для казачества стал почти весь XX в. Большое количество казаков прошло через горнило тех войн, в которых принимали участие как царская Россия, так и СССР. Однако на рубеже XX—XXI вв. политика государства к институту казачества стала меняться в направлении его духовного подъема и организационного формирования, который сопровождается ростом самосознания, политической и социальной активности, образованием казачьих обществ, привлечением казачества к несению государственной и иной службы.

Следует признать, что процесс этот протекает довольно сложно в связи с широким разбросом мнений по вопросам построения властной вертикали внутри самого казачества, территориально-административного устройства, земельного вопроса, социально-политических взаимоотношений. Приходится трудно избавляться от «детской болезни» и убеждаться, что на этот процесс по-разному воздействуют геополитический, исторический, временной факторы, изменившийся удельный вес и специфика жизни населения в районах традиционного проживания казачества. Но нельзя не отметить и того, что между центральной, региональной властью и формирующимися казачьими структурами растет взаимопонимание и обоюдное желание искать наиболее оптимальные пути для эффективного и плодотворного развития казачества, как самобытной составляющей российского общества. Это вновь подтвердила состоявшаяся 12 марта 2009 года встреча Президента России Д. Медведева с казачьими атаманами. Состоялось и первое заседание Совета при Президенте РФ по делам казачества. Вопросы обсуждали важные: как казаки будут служить на российских границах, как будут поднимать сельское хозяйство и воспитывать молодежь в духе казачьих традиций. Главное – впервые в новейшей истории России создана четкая вертикаль взаимодействия госорганов и казачьих формирований. Именно этот вариант и предполагала утвержденная президентом Концепция государственной политики в отношении казачества, реализация которой началась еще с лета прошлого года.

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОСТСОВЕТСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ДЕМОКРАТИИ И АВТОРИТАРИЗМ КАК АЛЬТЕРНАТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Лутцев М.В.

Оренбургский государственный университет

Сегодня вновь перед Россией стоит вопрос, по какому пути идти в будущее: будет ли это путь копирования западных политических институтов, а Россия станет политической экономической и культурной провинцией западного мира, либо у нее будет свой путь, непохожий на западный, а возможно и альтернативный Западу. Современные российские политики, политологи, СМИ в подавляющем большинстве говорят о безальтернативности для России демократического пути развития. Так, Статья 1. Конституции Российской Федерации гласит о том, что Россия является демократическим правовым государством. Демократия с ее неизменными спутниками – народным суверенитетом, либеральной рыночной экономикой, приоритетом прав личности над правами общества и государства, с разделенной на три независимые ветви государственной властью с четко определенными законом пределами и объемами каждого из властных органов с верховенством в обществе права и независимым правосудием, объявляется высшим достижением человечества.

Известный афоризм У. Черчилля гласит, что демократия – самая несовершенная форма правления, если не считать всех остальных. Что же, с Черчиллем можно согласиться, достоинств у демократии действительно немало. Однако насколько она свободна от недостатков, чтобы верить в нее как в новую религию? Так, уже в древности демократия скомпрометировала себя процессом над Сократом. Ученик Сократа Платон видел в демократии самую неправильную из форм правления, за исключением тирании. Правителей демократических государств он именуется трутнями, которые разрушают все нравственные основы жизни: честь, стыд, благородство, умеренность, давая при этом свободу всему низменному. «...Наглость они называют просвещенностью, разнузданность – свободой, распутство – великолепием, бесстыдство – мужеством»⁴⁶. Демократия, по его мнению, неизбежно ведет к тирании. «Из крайней свободы возникает величайшее и жесточайшее рабство»⁴⁷ утверждает Платон.

И. Кант во многом был антиподом Платона, но сходил с ним в неприятии демократии. «Демократия неизбежно есть и деспотизм» - сказано уже немецким мудрецом⁴⁸.

Еще более жесткой критике (с религиозно – этических позиций), подвергли демократию и многие русские мыслители. Так, один из наиболее ярких представителей русского консерватизма К.П. Победоносцев назвал демократию «великой ложью нашего времени». По его мнению, идея демократии внешне очень привлекательна, однако в истории еще не было такого случая, чтобы на-

⁴⁶ Платон Соч. В 3 т. Т. 3. – М. – Мысль, 1971. С. 379.

⁴⁷ Указ соч. С. 388.

⁴⁸ Цит по: Гулыга А.В. Русская идея и ее творцы. М., «Соратник» 1995 С. 54.

род, даже пришедший к власти, осуществлял эту власть сам. Реальную власть всегда у народа отбирает политическая элита, распоряжающаяся ею по своему усмотрению. «Демократия безнравственна, так как основана на лжи, а что основано на лжи не может быть правдой»⁴⁹, завершает свою мысль Победоносцев.

Не менее категоричен в отношении демократии русский философ Иван Ильин: «Замечательно, что на введении демократии в грядущей России настаивают, во-первых, неосведомленные и лукавые иностранцы, во-вторых, бывшие российские граждане, ищущие ныне разложения и погубления России. На самом деле «демократия» не есть легко вводимый и легко устрояемый режим. Напротив — труднейший... Демократия предполагает исторический навык, приобретенный народом в результате долгого опыта и борьбы, она предполагает в народе культуру законности, свободы и правосознания; она требует от человека — политической силы суждения и живого чувства ответственности. А что же делать там, где всего этого нет? Где у человека нет ни имущественной, ни умственной, ни волевой самостоятельности? Где все подготовлено для своекорыстия и публичной продажности? Где дисциплина не сдерживает личного и совместного произвола? Где нет ни характера, ни лояльности, ни правосознания? Все-таки вводить демократический строй? Для чего же? Чтобы погубить государство и надругаться над всеми принципами демократии? Чтобы все кончилось коррупцией, безобразной смутой и разложением государства? И все во имя доктрины?»⁵⁰. Как будто предвидел Ильин сегодняшнюю нашу ситуацию.

Демократия для своего существования, считал Ильин, предполагает в народе чувство государственной ответственности, собственного достоинства, элементарной честности, политического кругозора. Всего этого наш народ за десятилетия рабского состояния был лишен. Народ нищ, подавлен, запуган, развращен. Вот почему нельзя вводить в России демократию любой ценой. Нет, не демократия нужна нам сегодня, а «твердая национально-патриотическая и по идее либеральная диктатура, помогающая сверху выделить свои подлинно лучшие силы и воспитывающая народ к отрезвлению, к свободной лояльности, к самоуправлению и к органическому участию в государственном строительстве. Только такая диктатура и может спасти Россию от анархии и затяжных гражданских войн»⁵¹.

Павел Флоренский, испытав все прелести сталинского тоталитаризма, уже находясь на Лубянке, в своем исполненном тревоги за судьбу Родины политическом завещании - трактате «Предполагаемое государственное устройство в будущем». «Бюрократический абсолютизм и демократический анархизм равно, хотя и с разных сторон уничтожают государство... Политическая свобода масс в государствах с представительным правлением есть обман и самообман масс, но самообман опасный, отвлекающий в сторону от полезной деятельности и вовлекающий в политиканство. Должно быть твердо сказано, что политика есть специальность столь же недоступная массам, как медицина или математика и потому столь же опасная в руках невежд, как яд или взрыва-

⁴⁹ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М., Русская книга., 1993. С. 31

⁵⁰ Ильин И.А. О грядущей России . Джорданвилл. , 1991. С. 266.

⁵¹ Указ соч. С. 144.

тое вещество. Отсюда следует соответственный вывод о представительстве: как демократический принцип оно вредно и, не давая удовлетворения никому, вместе с тем расслабляет целое. Ни одно правительство, если оно не желает краха, фактически не опирается на решение большинства в вопросах важнейших и вносит свои коррективы; а это значит, что по существу оно не признает представительства, но пользуется им как средством для прикрытия своих действий»⁵².

Что из себя демократия «по-русски» показали и февраль 1917 и октябрь 1993 года: демократия быстро выродилась в охлократию, переросшую в демонократию (власть «бесов», по Достоевскому), вершиной которого стал сталинский тоталитаризм в первом случае и в олигархию во втором. Возникает вопрос почему же демократия вызывает столь жесткую критику столь разных по взгляда, но, в общем, очень мудрых людей? Причина кроется, скорее всего в том, что лозунг «демократического общества» всегда был средством политической борьбы, имел и будет иметь идеологическую окраску, служить разным социальным силам.

Разрушение советского общества и неумелые «радикально-демократические» преобразования не привели, да и не могли привести к подлинно демократическому обществу. Правильно ли мы поступаем, ставя крест на всем предыдущем опыте развития российского общества, в том числе и советского периода? Да, в советском обществе было много такого, что изжило себя, являлось искусственно навязанным и даже вредным в деятельности негосударственных объединений было много государственного, партийного, идеологически догматизированного. Однако выдвигались и плодотворные идеи: «общенародного государства», развития общественных начал в государственной, партийной, производственной деятельности. Многие общественные организации служили на деле развитию инициативы и творчества людей, вовлечению их в общие гражданские и государственные дела, имели огромное влияние и власть (писательские, деятелей искусства, науки и т.д.). Их исчезновение обеднило общественную жизнь, снизило социальную гражданскую активность миллионов, вредно сказалось и развитию страны.

Российский вариант демократизации общества, к сожалению, оказался малоуспешным, т.к. привнесенная в нашу страну теория демократии получила на практике однобокое развитие разрушительного характера. В нынешней России концепция демократического общества, как ее понимают и осуществляют радикальные либералы, как явные, так и скрытые представляет собой нечто принесенное с чужой почвы и несущее противные большинству людей «ценности» общественно-политической жизни. Она потребовалась не для того, чтобы действительно поднять на более высокую ступень наше общество, а как красивая ширма для осуществления их эгоистических, корыстных а нередко и откровенно преступных замыслов, интересов так называемых «стратегических собственников». В России демократические реформы в переходный период «эпохи Ельцина» едва не привели Россию к катастрофе. Борьба за демократию превратилась в элементарную борьбу большинства людей за выживание и отодвинула заботу о правах и свободах у основной массы населения на второй план. И в связи с этим у рос-

⁵² Флоренский П.А. Предполагаемое государственное устройство в будущем // Литературная учеба ., М., 1991 № 3 С. 97.

сиян, особенно у образованной их части вновь возникает смысложизненный вопрос: по какому же пути идти обществу. Вернется ли оно к тоталитарному пути развития, как это было в советский период, продолжит ли строить демократию по западному образцу, либо вспомнит и вернется к хорошо знакомому, хотя и несколько подзабытому за несколько десятилетий традиционному российскому авторитаризму, на основе которого, собственно, говоря выросла и вся Россия.

Авторитаризм обладает для нас определенными достоинствами. Прежде всего, это символ единства страны. Правитель возвышается над партиями и национальностями. В авторитаризме есть еще одно бесспорное преимущество - отработанный механизм передачи власти.

Изъяны российского авторитаризма, в частности, известны всем: чудовищная коррупция, всесильная бюрократия с ее чиновничьей вседозволенностью, неподконтрольность власти обществу. Не последнюю роль в ухудшении имиджа российского авторитаризма в современных условиях способны сыграть разрастающийся мировой экономический кризис и падающие цены на российские товары, прежде всего – на углеводородное сырье. Однако в условиях кризиса, по нашему мнению, только умеренно авторитарный стиль правления способен вывести Россию из тупика. Разумеется, авторитаризм должен учесть те ошибки, которые он совершил в годы «нефтедолларового рая» и сделать правильные выводы. И здесь ему полезно что - то взять и из западной демократии, да и из советской системы, которая при всем своем «тоталитаризме», не была лишена многих гуманистических идеалов. Однако, в целом, авторитарный принцип организации власти в России, может быть несовершенный и во многом порочный, но доказавший свою жизненную силу в ходе российской истории, должен сохраниться, ибо только он, опирающийся на лучшие традиции российского патриотизма, способен гарантировать России не только суверенитет, но и само выживание в этом жестоком мире.

ПОЛИТИКА ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СРЕДСТВО ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖИ

Маслова И. А.

Оренбургский государственный университет

Проблема социально-политического становления молодого человека, его включенности в общественные связи и отношения остается актуальной на протяжении всей истории человеческого общества. С особой остротой эта проблема встает в периоды социально-экономических и политических трансформаций. Глобализация экономики, революция информационных технологий, ускорение научно-технического прогресса требуют создания качественно новых условий жизнедеятельности общества, формирования принципиально новых социальных отношений. Молодежь, как особая социальная группа, является чутким индикатором происходящих перемен, и определяет в целом потенциал развития российского государства. Процессы, протекающие сегодня в российском обществе, определяют важность включения в модель политической социализации именно молодого поколения как носителя огромного инновационного потенциала. Выделение проблемы социализации в самостоятельную область исследований произошло в середине XX в. и было подготовлено научными разработками философов, социологов, педагогов, с разных точек зрения рассматривавших процесс адаптации человека к быстро меняющимся реалиям. Однако еще в прошлом веке исследователи обосновали ряд теорий, раскрывающих формирование личности на основе взаимодействия различных факторов - физических качеств, определенной среды, индивидуального опыта и особенностей культурного наследия. Социализация личности представляет собой сложный, многоплановый, противоречивый процесс взаимодействия индивида и общества. Смысловое содержание понятия социализации согласно Ф.Г. Гиддинсу заключается в процессе «переплавки различных элементов разнородного населения в однородный тип»⁵³.

Проблема социализации особо актуализировалась в научных политических, социологических и других дисциплинарных исследованиях во второй половине XX в. Термин «социализация» был внесен в реестр американской социологической ассоциации в 1956 г. Это означало его официальное принятие, а вместе с тем и усиление научного интереса к данной проблеме.

Поскольку научных направлений исследования проблем социализации сегодня имеется немало, есть смысл остановиться на том, которое поможет раскрыть значение социализации для образовательного процесса в нынешней России, чему, собственно и посвящена данная статья. Речь идет о культурологическом подходе к социализации, представленным исследованиями Э.А. Домбровского, который трактует социализацию как процесс усвоения

⁵³ Мудрик А.В. Введение в социальную педагогику: Учеб. пособ. Ч. 1. /А.В.Мудрик. - Пенза: ИПК и ПРО, 1994. - 171 с.

культуры⁵⁴. Культура - предпосылка, цель и результат социализации. Процесс социализации - это механизм трансляции духовной культуры от поколения к поколению. Один из ярчайших представителей этого направления Эмиль Дюркгейм в своих известных трактатах об отношениях человека и общества неоднократно обращался к вопросам социализации и воспитания подрастающего поколения. Смысл позиции Э. Дюркгейма сводится к признанию приоритета общества над личностью, к тому, что человек в процессе социализации занимает пассивную позицию, а сам процесс социализации - это адаптация человека к обществу, которое формирует его в соответствии со своей культурой. Культурологическая школа социализации способствует раскрытию связи социализации, воспитания и образования:

- социализация - это процесс, то есть закономерное, последовательное изменение явления, его переход в другое явление; результатом этого процесса является обеспечение дееспособности участников социальных связей;
- в ходе социализации происходит накопление воспитанником опыта и социальных установок, приобретение социально значимых характеристик;
- институты социализации (в первую очередь, семья, школа и другие образовательные учреждения) помогают усваивать через систему социальных отношений общепринятые ценности, нормы, правила и упорядочивать их в единое целое;
- человек, участвуя в процессе социализации, не только активно адаптируется к обществу, но и влияет на обстоятельства и на самого себя.

Особенность взаимовлияния индивида и общества с позиции культурологического подхода позволяет выделять систему дополнительного образования детей и молодежи в качестве института активной социализации детей и молодежи. Воспитательное пространство дополнительного образования, например, детей выдвигает в качестве важнейших задач обогащение сферы осваиваемых индивидом социальных ролей, оказание помощи воспитаннику в овладении базовыми социальными способностями и умениями, становлении идентичности, характеризующейся, прежде всего, цельностью, непротиворечивостью духовного мира, системой личности, что способствует эффективной социализации, в том числе и политической. В системе дополнительного образования созданы все условия, направленные на самореализацию и самоутверждение детей и молодежи. Идентификация в процессе выборов другими – это один из каналов самореализации личности. Идентификация включает в себя также ощущение своей принадлежности к государству, и к т.п. “малой родине” (город, район), к этносу, политической партии, религиозной общине и т.д. Политическая социализация составляет неотъемлемую часть процесса общей социализации, представляя собой специфическое проявление ее общих законов в сфере интеграции и адаптации молодежи к социально-политической среде. Политическая социализация – процесс усвоения определенных политических знаний, ценностей и норм, передачи и приобретения политического опыта, накопленного предшест-

⁵⁴ Даниленко В.И. Современный политологический словарь /В.И. Даниленко. – М.: NOTABENE, 2000. – 1024 с.

вующими поколениями людей, позволяющих личности стать полноправным участником политической жизни общества, ориентироваться в сложных общественных процессах, делать сознательный выбор в политике. Под политической социализацией следует понимать всю совокупность процессов становления политического сознания и поведения личности, принятия и исполнения политических ролей, проявления политической активности.

Понятие “политическая социализация” шире, чем понятия политического воспитания, образования или просвещения. Оно включает в себя не только целенаправленное воздействие форм (политических институтов) и содержания (политических процессов) господствующей политико-идеологической системы на человека, но и стихийные (“внесистемные”) влияния, а также собственную активность человека, направленную на освоение окружающего его политического мира. Человек обладает способностью выбирать из предлагаемого ему набора политических позиций те, которые отвечают его внутренним предпочтениям и убеждениям, причем не только осознанным, но и неосознанным. Более того, человек обладает возможностью встречного воздействия на социализирующую его систему и ее агентов, что превращает этот процесс из механического “воздействия” системы на пассивного индивида во взаимную адаптацию индивида и системы друг к другу. Большинство образовательных программ учреждений дополнительного образования детей решают задачи повышения социальной активности молодежи, вовлечения её в социально-значимую деятельность через социальное проектирование и другие инновационные воспитательные технологии. Системе дополнительного образования детей и молодежи принадлежит большая роль в формировании активности личности как интегративного образования.

Система дополнительного образования, обладая мобильностью, большим ресурсом (воспитанники, родители, творческий потенциал педагогов, инновационные методики и технологии обучения и воспитания, возможность реализации образовательных программ, отвечающих современным запросам социума), позволяет процесс политической социализации сделать более эффективным, приобщая индивида к политической культуре, формируя у него политическую ориентацию и позицию. В системе дополнительного образования детей приоритетным направлением является работа с родителями, выработке единого воспитательного маршрута ребенка. Например, представители американской политической дидактики Чейф и Макдейвитт определили в своих исследованиях влияние школы на отношение детей к политике, и к интересу их родителей к политическим новостям. Они обнаружили, что дети обладают способностью подстегивать интерес к политике. Макдейвитт отмечал, что дискуссии родителей и детей повышают вероятность того, что дети приобретут политические взгляды и мнения⁵⁵.

В этой связи необходимо изучать информационное пространство, которое способствует формированию взглядов лиц, не достигших возраста, дающего права на голосование. И здесь большую роль играют программы дополнитель-

⁵⁵ Дюркгейм Э. Социология /Э.Дюркгейм. – М.: Канон, 1996. – 349 с.

ного образования, направленные на развитие критического мышления и креативности, осведомленности молодежи в социокультурных процессах общества.

Влияние СМИ на молодежь огромно, хотя тот факт, что многие еще не достигли возраста голосования, усложняет изучение этой группы населения, но совершенно очевидно, что со временем они сформируют часть электората. Организуя школы, например, юных журналистов, система дополнительного образования предоставляет молодежи реализовать свой потенциал в этой сфере, прикоснуться к миру журналистики, «примерить» на себя эту роль.

Исследователи продолжают выдвигать предположения о том, почему молодые избиратели разочарованы в современной политике, анализируя идеи, высказанные молодыми гражданами на организуемых дискуссиях.

Однако исследование этой проблемы указывает на тот факт, что голосование на выборах происходит по инерции и основывается на одних простых сводках. В то время как исследованиями в области социализации давно доказано, что формирование общественного мнения и выбор позиции - это процессы, вызванные мощным воздействием, усвоением других идей и интеграцией различных направлений мысли. Молодые люди редко смотрят новости и не являются большими поклонниками политических новостей по сравнению с представителями более старшего поколения.

Сегодня в исследованиях в области социализации, касающихся молодых граждан, часто приводятся лишь ограниченное количество коммуникационных факторов, и совсем не учитываются прочие источники влияния.

Социализирующие возможности воспитательного пространства дополнительного образования детей определяются, с одной стороны, социально-экономическими параметрами жизни общества (государственный заказ, характер доминирующих общечеловеческих ценностей) и, в целом, демократическими принципами устройства жизни сообщества воспитанников, с другой – способностью педагогического коллектива создать действенные условия, необходимые для реализации обозначенных требований. Современная система дополнительного образования, максимально приспособляющаяся к запросам и потребностям детей и молодежи, обеспечивает психологический комфорт, личностную значимость воспитанников, дает шанс каждому открыть себя как индивидуальность, как личность, предоставляет подопечным возможности творческого развития по силам, интересам, в индивидуальном темпе, побуждает к саморазвитию и самовоспитанию, к самооценке и самоанализу. Это дает возможность каждому получать самые различные ориентации в системе социальных и духовных ценностей, в системе отношений с действительностью. Все это может служить позитивными факторами политической социализации детей и молодежи.

ТОЛЕРАНТНОСТЬ ВЛАСТИ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ИНДИВИДА

Матвеева Ю. О.

Оренбургский государственный университет

Проблема толерантности выступает в двух основных смыслах: как безразличие индивидов друг к другу и, в то же время, как заинтересованное взаимопонимание. Если окупиться в историю и обратиться к Н. Макиавелли, то он соединил оба смысла толерантности с институциональной политической структурой, а Т. Гоббс в свою очередь истолковал «естественное право» как право человека на самосохранение. Переосмысление системы прав (естественного, гражданского, человеческого и божественного) восходящей к Г. Гроцию привело к классической либеральной концепции «государства благосостояния». Она соединила неморальную политическую технологию с экономической политикой государства. Политическая технология есть противоборство и способ разрешения конфликтов между технорациональными (в смысле М. Вебера — М. Хайдеггера) и этическими аспектами политики⁵⁶. Д. Локк изменил понятие толерантности. В его представлении моральный консенсус между людьми создается: во-первых, основанием и возможностью общественной жизни, включая существование государства; во-вторых, умением погашать различия людей и их интересов; в-третьих, рамками этих различий, обусловленные определенным пониманием «человеческой природы». Данная модификация привела к такому пониманию политического субъекта, который может не входить в моральную общность людей, но остается лояльным к государству. Оно безразлично к мнениям и поступкам людей до тех пор, пока они безопасны для государства. Развитие политической философии и практики Запада после Локка пошло по пути нарастающей технологизации политического процесса. Поскольку политика осмыслялась как технический процесс, она скрывала в себе возможность репрессивности.

Европейская модель соединения морали и политики строилась на нескольких допущениях, связанных с конкретными фигурами и концепциями. Так, моральная общность у Ж.-Ж. Руссо (в отличие от Локка) не предпосылается гражданскому обществу и политической жизни, а появляется вместе с общественным договором и только на его основе. Однако первейшим условием политики выступает отчуждение всех прав всех индивидов в пользу общины. Такое отчуждение резюмировалось в понятии «всеобщей воли». Отсюда вытекает неразрешимый парадокс политической философии Руссо: если «всеобщая воля» открывается лишь чистому индивидуальному разуму, то любая общность людей, включая политическую, затемняет этот разум и препятствует выявлению «всеобщей воли». Другими словами, политика как выражение «всеобщей воли» возможна только там, где нет никакого общения людей между собой, а потому никакая моральная политика в принципе невозможна.

⁵⁶ См.: Современная западная социология: классические традиции и поиски новой парадигмы. М., 1990.

Вопрос о соотношении интересов и принципов при этом приобретал кардинальное значение. В отличие от Руссо, Д. Юм считал, что существование в обществе классов, групп и партий по интересам, но не на основании принципов, необходимо для экономического процветания общества и свободного политического устройства. Мораль («общее благо», «добродетель») есть баланс между социальными силами и политическими формами. Данную концепцию развивал А. Смит. Такая концепция толерантности становилась предельно широкой и отменяла любые моральные критерии, потому что политика квалифицировалась как метод проб и ошибок при управлении обществом. Следовательно, любой политик имеет право применять данный метод, хотя последствия его применения приходится переносить на себе обществу в целом, включая будущие поколения, которые могут даже не подозревать о ранее принятых политических решениях.⁵⁷

Проблема восстановления веры в единство и необходимость бытия, включала убеждение о необходимости разработки такой концепции «действительного» или «истинного» человека, которая кардинально отличается от эмпирического социально-исторического существования людей. И. Кант взялся за решение этой проблемы на основе учета опыта разрушения политико-философских и мировоззренческих конструкций. Он предпочел веру в суверенность разуму вере в естественный порядок вещей, частью или проявлением которого должен быть разум. Философия Канта была окончательным крушением надежды на то, что разум может открыть некие естественные законы, порядок и познать самого себя как часть такого порядка. Однако в отличие от Юма Кант не считал, что человеческое знание приговорено к случайным единичным суждениям опыта, так как не все суждения принадлежат к эмпирическим и аналитическим. В частности, в либеральной традиции категория «интереса» претендовала на оценочную нейтральность при объяснении природы отношений между людьми в обществе и государстве. Кант пользовался понятием интереса не столько для того, чтобы объяснить поведение людей, сколько в целях аргументации своего понимания категорического императива. Если категорический императив рассматривается как естественный порядок поступков и свидетельство всеобщего превосходства человека над миром животных, то это исключает всякую примесь интереса как мотива любых поступков. Отказ от всякого интереса — основной критерий категорического императива и его отличия от гипотетического. Если существующие моральные законы содержат интерес как приманку или принуждение, это приводит к несамостоятельности, гетерономии воли. Что же предпочесть при анализе государства и политики — противопоставление интересов и воли или онтологическую связь между ними?

Развивая идеи Руссо, Кант показал, что воля как высшая законодательница не может зависеть от интереса, поскольку она претендует на всеобщность. В отличие от «всеобщей воли» интерес не обладает всеобщностью. Если же исходить из постулата всеобщности интересов, среди которых главная роль принадлежит материальным, то проблема онтологического и гносеологического обос-

⁵⁷ См.: Современная западная социология: классические традиции и поиски новой парадигмы. М., 1990.

нования всеобщей связи между волей и интересами просто снимается. Утверждая, что интерес не обладает всеобщностью, Кант в то же время утверждал, что предпосылки такого толкования остаются недоказанными. Ведь в эмпирической действительности воля может быть связана с моралью и правом посредством интересов. Поэтому Кант связывал проблему всеобщих интересов со свободой воли, объясняя эту связь невозможностью понять интерес человека к моральным законам. Антиномичность интереса и воли заключается в том, что интерес обладает всеобщностью лишь тогда, когда он связан с моральным чувством. Но эта всеобщность не является чисто теоретической, поскольку она определяет границы морального, эстетического, а значит, и политико-философского исследования. Таким образом, интерес обладает и не обладает статусом всеобщности.

При определении интереса Кант считал невозможным объяснить, каким образом чистый разум сам по себе, без примеси каких-либо корыстных интересов, может стать практическим. Поэтому он дал такое определение интереса, которое связано с границами философского исследования и в то же время удовлетворяет критерию связи мышления с действительностью, теории с практикой: интерес есть то, благодаря чему разум становится практическим, то есть причиной, определяющей волю. Отсюда следует, что понятие интереса емко в теоретико-методологическом отношении. При его объяснении необходимо предварительно знать, что такое разум, воля и чувство — главные характеристики человеческого поведения. В данном поведении Кант фиксировал наличие эмпирических или патологических интересов. Это как раз те интересы, которые связаны с материальной пользой, благополучием, выгодой и корыстью индивидов — главными ценностями классического либерализма. Но именно указанные интересы и не могли претендовать на всеобщность. Таким было кредо Канта в отличие от Юма, Смита, утилитаристов и марксистов (в той степени, в которой последние объясняют государство и идеологию экономическими интересами).

Тогда что же считать всеобщими интересами? Георг Гегель попытался дать ответ, но при этом осуществил подмену понятий. Он стремился синтезировать предшествующие традиции социально-политической мысли и связал в одно целое идею Руссо о необходимости освобождения индивидов от личной зависимости с учениями идеологов просвещенного абсолютизма, идею Канта о долге как основе морали с английской политической экономией, в которой интересы индивидов рассматривались как основа гражданского общества. На основе посылки о том, что формы мышления есть моменты саморазвития идеи и потому отражают реальность (исторически конкретный тип государства с присущим ему аппаратом власти и управления), а политическая реальность есть воплощение идеи государства, Гегель связал в одно целое формы политического мышления, так как они являются производными от отношений собственности и способа осуществления власти. Таких форм три: политическое умонастроение (или патриотизм), корпоративный дух и государственный разум. Каждая форма имеет своих носителей. Так, носителями политического умонастроения является воля множества глав множества семей, корпоративного духа —

воля начальства корпораций, а государственного разума — воля правительства и аппарата власти и управления. «Всеобщая воля» Руссо приобрела своих вождей.

Несомненной заслугой Гегеля была попытка связать в одно целое власть, политику и управление. Целое обусловлено тем, что все сферы руководствуются одними и теми же стандартами деятельности и мышления: волей; иерархией; разделением граждан на активных и сознательных, обладающих «начальственным разумением», и пассивных и несознательных, таким разумением не обладающих; государственным разумом. Подобные стандарты Гегель расценил как формы связи государства и общества, власти, политики и управления. Но понимал данную связь как тождество мышления и бытия во властно-политических и управленческих структурах. Этим объясняются мифические моменты его концепции, включая объяснение природы всеобщих интересов. Власть рассматривалась Гегелем как единственная связь между различными общностями — семьей, гражданским обществом и государством. Причины такой «естественности» Гегель усматривал в том, что власть связана с материальными интересами, а последние есть основная характеристика отношений между индивидами в семье, обществе и государстве. Материальные интересы — базис властной воли. Задача государства состоит в том, чтобы учитывать данные интересы и волю и, сообразуясь с ними, устанавливать законы и проводить определенную политику.

С точки зрения главных объектов анализа (индивид, интересы, свобода, история, прогресс) и используемых при этом понятий концепция Гегеля существенно не отличается от либеральных и марксистских концепций. Разбор данных аспектов политической философии Гегеля осуществляется здесь не столько для критики определенных схем политической мысли, ничуть не потерявших актуальность и в конце XX в. и созвучных нынешним российским спорам о природе государственности, сколько для показа мифических элементов трактовки власти как волевого отношения. А именно такое толкование власти в современной литературе является наиболее распространенным. Бихевиористские, ресурсные, системные, реляционистские и другие современные теории власти развивают эту трактовку независимо от их политико-философской принадлежности.

Обратимся теперь к факторам и процессам, влияющим на уровень толерантного сознания общества так близкого нам XXI века. Все факторы, влияющие на уровень толерантности можно разделить на прямые и косвенные. Прямые факторы предполагают непосредственное, то есть прямое воздействие на общество, социальную группу, нацию, национальность, а также отдельную личность с призывом, обоснованием или обращением к установлению или проявлению толерантных отношений к власти, социальным группам, отдельным личностям и т.д. При этом общественное толерантное сознание формируется двумя путями, а именно либо снижением агрессивности, либо повышением уровня толерантного сознания. Прямые факторы основаны на методах воздействия в рефлексиях низших порядков, то есть непосредственного воздействия на общество или отдельные социальные группы. Они могут быть в форме му-

зыкальных произведений, в образах рекламного плаката – призыва, в форме устных и письменных призывов лидеров политических партий и движений, религиозных деятелей, в форме демонстраций, съездов и других массовых мероприятий.

Могут ли привести к повышению толерантности прямые формы воздействия обращений типа «Давайте жить дружно»? Однозначного ответа на эти вопросы нет. Наиболее успешные из них это те, которые не в открытой постановке призывают к толерантности, а формируют ее опосредовано, связывая толерантность, например, с зыбкостью окружающего нас мира, с пониманием того, что нетолерантные отношения не приводят к выигрышу ни одной из сторон, что из двух ссорящихся сторон виноват тот, кто умней.

Более эффективны прямые методы воздействия в форме массовых мероприятий. В нашей стране был накоплен определенный опыт проведения массовых митингов, шествий, демонстраций, народных гуляний. В настоящее время эти механизмы влияния на общественное толерантное сознание через массовые мероприятия в интересах формирования авторитета власти практически не используются. Более того, они используются чаще в противоположных целях, для нагнетания враждебности к социальным группам и национальностям, создавая культ насилия.

Косвенные факторы основаны на понимании толерантности как реализации более сложных и глубоких процессов, происходящих в обществе, в результате которых каждый отдельный его индивид, а значит и социальная группа и общество в целом понимает, что:

- происходящие в обществе процессы позитивны и демократичны, имеют внутреннюю логику и управляемы (PDLC – Positive, democracy, logic, management);
- любое проявление атолерантности со стороны индивида к другому индивиду, социальной группе, к обществу в целом или окружающей нас природе может привести к нарушению хрупкого равновесия со всеми вытекающими последствиями (I&I, I&G, I&N – The Individual and individual, group, nature);
- общество связано с отдельным индивидом, учитывает его мнение и, таким образом он влияет на него (I&S – The Individual and Society);
- общество стремится к социальной справедливости, хотя может быть и социально неоднородным (SVSH – Social validity, but social heterogeneity);
- общество неравнодушно к судьбе индивида и будет отстаивать его интересы на любом уровне и на протяжении всей его жизни (S&I – Society and the Individual).

Рассмотрим более подробно эти 5 условий (косвенных факторов), определяющих уровень общественного толерантного сознания, как отдельного индивида, так и социальной группы и общества в целом.

Первый фактор (PDLC) определяет необходимость запуска в обществе определенных механизмов формирования авторитета власти. Наивно считать, что однократный акт волеизъявления на выборах не требует создания постоянно действующих механизмов, которые как минимум бы объясняли и показыва-

ли, что все действия органов государственного управления носят позитивный характер, предсказуемы, реализуются на демократических принципах, а не на насилии и главное имеют внутреннюю логику. Все процессы, относящиеся к органам государственного управления должны не констатироваться властью, например «не подано вовремя отопление» и т.д., а эффективно управляться ею. Нельзя сказать, что такие механизмы не существуют вообще. Какие-то элементы существуют, но они выполняют скорее функции рекламы, а не являются результатом действий определенных акций и кампаний. Этот механизм является по существу государственным e-PR (Электронный Паблик Рилейшнз). Что мы понимаем под этим определением? По мнению специалистов Института паблик рилейшнз в Великобритании сегодня существует несколько концепций PR и соответственно механизмов их реализации:

– Паблик рилейшнз - это запланированная и систематическая деятельность по поддержанию взаимопонимания и готовности к сотрудничеству организации и общественности или целевой аудитории⁵⁸;

– Паблик рилейшнз - это искусство и наука достижения гармонии с окружающей средой посредством достижения взаимопонимания, основанного на правдивой и полной информации. Гармония с окружающей средой в этом определении означает то, что PR делает мир лучше;

– Паблик рилейшнз – это управление коммуникациями между организацией и ее целевыми группами⁵⁹.

Применительно к государственному PR или PR власти в России Паблик Рилейшнз означает: во-первых, формирование авторитета власти (исполнительной, законодательной и судебной) на основе своевременной, правдивой, полной информации; во-вторых, изучения потребностей, приоритетов и предпочтений различных социальных групп и своевременное и полное их удовлетворение. Электронный PR (e-PR) предполагает, что основными коммуникациями является Интернет, либо его альтернативные формы развития (интерактивное телевидение и т.д.). Следует сразу же отметить, что государственный e-PR в значительной степени отличается по формам и технологиям реализации от e-PR в бизнесе. Сегодня сложилась ситуация, что научно-методические основы организации и управления государственным e-PR в России практически отсутствует. Об этом говорит тот факт, что даже сайт Правительства РФ не реализует полностью механизм, связанный с первым фактором формирования толерантных отношений, не говоря уже об остальных факторах.

Еще более сложное положение по формированию авторитета законодательной и судебной властей в РФ. Ни один сайт депутата не выполняет функций, относящихся к фактору (PDLС), а это по существу депутатский электронный PR. Если такие сайты и существуют, то они выполняют в лучшем смысле роль личных представительств депутатов в Интернете. Все это в полной степени относится и к сайтам политических партий и движений. Сегодня практиче-

⁵⁸ Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? - М.: Новости, 1990.

⁵⁹ Хант Т., Грюниг Дж.И. Методы и приемы Public Relations - Hbj College & School Div, 1997.

ски не развит политический электронный PR по формированию авторитета политических партий и движений.

Вторая группа факторов (*I&I, I&G, I&N*) относится к воспитанию понимания каждым индивидом роли толерантности и хрупкости нашего мира. По существу эта группа факторов относится к формированию культуры отношений между людьми, социальными группами, обществом и природой. Это, конечно, образовательная задача. Решение ее начинается с рождения ребенка и идет через всю его жизнь. Она решается различными институтами, но в том числе и на государственном и политическом уровне. Сегодня можно говорить лишь об отдельных реализациях этого направления. Широкомасштабный запуск этих процессов требует определенного финансирования для создания методических материалов, подготовки специалистов – социальных психологов по направлению формирования толерантных отношений и т.д. Это направление реализуется сегодня значительно в большей степени, чем первое, в том числе через Центры толерантности.

Третий фактор (*I&S*) относится к осознанию каждым индивидом своей роли в управлении обществом. Такой механизм сегодня практически не реализован. Существует, но только у Президента РФ, возможность прямого общения с населением страны с использованием Интернета. Но это скорее исключение. Сегодня нет механизма обратной связи органов государственного и муниципального управления с отдельной личностью и нет механизмов учета его мнения, мнения меньшинства и даже большинства. Это создает в обществе мнение о бесконтрольности действий власти на весь период ее избирания. Отсюда и снижение уровня терпимости и к власти и к окружающим.

Четвертый фактор (*SVSH*) определяет приоритеты и главные задачи власти независимо от принадлежности каждого индивида общества к социальной группе или нации: это стремление к социальной справедливости. Понимание социальной защищенности и справедливости каждым членом общества в значительной степени повышает толерантность не только к власти, но и к обществу в целом. В решении этой задачи участвуют, в основном, органы исполнительной, законодательной и судебной власти. Для этого фактора запускаются сложные механизмы реализации от законодательных актов до создания условий их реализации, и индивидуального контроля за их исполнением в отношении каждого индивида. В реализации этого механизма Интернет может предоставить огромные возможности.

Пятый фактор (*S&I*) относится к созданию приоритета личности в ее отношениях с государственной властью и обществом. Государственная власть всегда изучает и отстаивает интересы личности, где бы она не находилась. Осознание этого факта каждым индивидом позволяет резко поднять уровень толерантных отношений в обществе. Этот механизм требует также определенных законодательных решений, создания механизмов реализации и системы контроля. Кроме того, должно формироваться определенное общественное мнение о результатах работы этого фактора.

Вполне очевидно, что всегда найдутся оппоненты, которые могут утверждать, что эти факторы не определяют уровень толерантного сознания общест-

ва и существует ряд других более значимых факторов и процессов, например стремление к национальному равноправию, религия и т.д. Мы не претендуем на полноту описания факторов косвенного влияния на уровень толерантного сознания в обществе, но, используя метод эмпатии поставим себя на место индивида и попробуем с позиций своего частного понимания толерантного сознания в обществе перейти к общему пониманию этих процессов для каждого индивида в этом обществе.

Еще один аспект формирования толерантного сознания, связан с периодическими попытками создания национальной идеи. Социалистическая, коммунистическая, демократическая, спортивная, национальная, православная, антитеррористическая, экологическая, культурная и другие подобные идеи не способны консолидировать наше общество и сделать его толерантным, если не решены главные, перечисленные выше пять задач косвенного формирования толерантного сознания. В этом случае национальная идея чрезвычайно проста, каждый индивид гордится тем, что он живет в таком обществе.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РФ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Проскуракова О. Л.

Оренбургский государственный университет

Актуальность темы исследования определяется необходимостью комплексного анализа характера миграционных процессов на Южном Урале в постсоветский период. Распад СССР и образование новых независимых государств, сопровождавшиеся разрывом экономических, социальных, этнических и культурных связей, кризисными явлениями в межнациональных отношениях породили трудноразрешимые социальные проблемы, среди которых одной из самых значимых стали массовые переселения (как вынужденные, так и добровольные) больших групп людей на новые места жительства и связанная с этим необходимость адаптации переселенцев к новым условиям жизни. Глобальные политические, экономические и социальные последствия распада СССР чрезвычайно обострили проблемы миграции в России, качественно изменив ее характер, мотивацию миграционного поведения населения, направления, масштабы и структуру миграционных потоков. Очевидно, что столь значительные масштабы переселений в сочетании с нерешенностью проблем жизнеобеспечения оказывают влияние на социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации. С началом экономических и политических преобразований и распадом Советского Союза Россия оказалась в совершенно новой миграционной ситуации, требующей разработки и реализации новой миграционной политики.

После распада СССР российское общество столкнулась с проблемой миграций населения из постсоветских республик, а затем – и из дальнего зарубежья. Миграционные процессы, в основном вынужденная миграция – явление, незнакомое для основной массы советских людей, вызвало всплеск интереса к нему у ученых постсоветской России.

Важнейшими факторами современной миграционной ситуации и миграционной политики в странах СНГ становится относительная стабильность и адаптация населения к изменившимся реалиям. Период революционной ломки политических, социальных, экономических институтов государств СНГ позади; повсеместно идет предсказуемый процесс их коррекции и модернизации, не оказывающий столь существенного как в предшествующие годы, влияния на миграционные процессы. На первый план выходят не столько задачи приема и обустройства мигрантов, сколько – их интеграции, предотвращения конфликтов мигрантов с местным населением. В этом могут помочь региональные миграционные службы, которые должны проявлять себя в качестве сильного лидера, умело разрешать конфликтные ситуации в соответствии с целевыми установками своих миграционных программ.

Основной поток незаконной миграции в Российскую Федерацию (до 90%) идет через южные границы, чему во многом способствует большая протяженность российско-казахстанской границы (около 7,6 тыс. км.) и ее открытость

Нелегальная миграция является особой проблемой, масштабной и не имеющей тенденции к снижению. Источниками ее являются страны с нестабильной общественно-политической обстановкой. По экспертным оценкам, в России практически нелегально находится свыше 1,5 млн. иностранцев⁶⁰.

Вся мировая практика и история цивилизации подтверждают, что любое государство не только может, но и должно выработать и проводить такую политику, которая наиболее выгодна для его развития: способную обеспечивать рациональное размещение населения на своей территории, экономический рост, национальную безопасность и территориальную целостность.

В настоящее время в России действует достаточно развитое федеральное законодательство, в России вопросы миграции регламентируются действующей Конституцией, законами, регламентирующими правовое положение мигрантов. Назовем наиболее важные из них:

- Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»;
 - Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»;
 - Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах»;
 - Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;
 - Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 104-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
- Все эти ФЗ, в той или иной степени обеспечиваются подзаконными актами, определяющими порядок регистрации, переселения в другую местность после окончания учебных заведений, перехода на другую работу, переселения в результате стихийных бедствий, промышленных аварий и экологических катастроф.

Однако, обеспечивая реализацию права на свободу передвижения, государство не может не принимать меры, направленные на противодействие незаконной миграции¹, которая проявляется в форме нарушения российского законодательства в области миграционных и смежных с ними правоотношений. Негативные последствия незаконной миграции и тенденции ее роста выступают в качестве одной из наиболее актуальных современных проблем. Отметим, что при ее решении каждая из стран, с одной стороны, должна учитывать особенности национальных миграционных процессов, с другой, использовать мировой опыт противодействия незаконной миграции.

⁶⁰ Коваленко Н. Б. Миграционная ситуация в России: демографический и геронтологический аспекты// Союзная газета от 2 февраля 2004 год

Россия – государство федеративное: субъекты федерации вправе принимать законы и иные нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения, не противоречащие федеральным законам, а также по вопросам своей компетенции. Это объясняется тем, что Конституция РФ не выделяет регулирование процессов миграции в качестве самостоятельного предмета ведения, данные вопросы решаются центром и регионами совместно. Законотворческая деятельность в субъектах федерации имеет тенденцию вступать в противоречия с федеральным законодательством в области соблюдения прав мигрантов. Попустительство федеральных властей ведет к тому, что правовое положение вынужденных мигрантов в регионах с каждым годом ухудшается. Между тем очевидно, что законодательство субъектов федерации может быть эффективным только тогда, когда оно не противоречит Конституции России и нормам федерального законодательства, в противном случае, благие намерения законодателей субъектов практически неизбежно нарушают права и свободы человека и гражданина. Закономерный вопрос: что есть нормы федерального закона, насколько четко эти нормы артикулированы в федеральном законодательстве, и в какой мере они адекватны современным реалиям? К сожалению, далеко не всегда можно четко сформулировать, какова норма федерального законодательства. Реализация федеральных правовых актов возложена на одно из структурных подразделений Правительства РФ – Федеральную миграционную службу. Например, структура миграционной службы Оренбургской области в целом отвечает предъявляемым требованиям и позволяет своевременно реагировать на изменения в объемах, структуре и характере миграционных потоков, облегчить решение вопросов, связанных с местными условиями.

Эффективная миграционная политика для Российской Федерации является актуальнейшей задачей. Существующая в России модель миграционной политики подвергается критике с разных позиций. Сторонники политики привлечения иммигрантов исходят из долгосрочных экономических, демографических и политических интересов России, апеллируют к позитивным стратегическим проекциям. Их аргументация базируется, скорее, на перспективных вызовах и угрозах. Их сторонники являются сторонниками жесткой линии в области миграционной политики, рассматриваемой в контексте изоляционистской ориентации на русское / православное культурное ядро. Чувствительные к социально-культурным аспектам, они акцентируют внимание на сегодняшних вызовах и угрозах («плохо потому, что...»), игнорируя проблемы завтрашнего дня⁶¹.

Следует заметить, что миграционная политика России, будучи, чаще всего, реактивной и ситуативной, существенно зависит от изменения миграционной обстановки на постсоветском пространстве. Поэтому значимым фактором формирования и реализации миграционной политики РФ является и миграционная политика новых независимых государств бывшего СССР.

По мнению Л.Л. Рыбаковского, выезд в регионы России на постоянное место жительства должен быть регламентирован в соответствии с реальными

⁶¹ Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты / Институт социологии РАН. - М., 2005.

интересами принимающей стороны. Оренбургская область – исторически сложившийся многонациональный регион. Здесь проживают представители 102 национальностей. Кроме того, по своему географическому положению область расположена на границе Европы и Азии. Через нее проходят все основные железнодорожные магистрали, связывающие Среднюю Азию и Казахстан (протяженность границы области с которым составляет 1864 км) с центром России. Область также обладает богатыми природными ресурсами и широким спектром сельскохозяйственных и промышленных предприятий, сетью научно-исследовательских институтов, лабораторий, ВУЗов и других учреждений науки, образования, культуры и искусства. Такие условия делают область привлекательной для потенциальных мигрантов. Поэтому в конце 90-х она оказалась в центре миграционных процессов. Основные миграционные потоки можно классифицировать как внешнюю миграцию, в том числе вынужденную и временную (трудовую), межрегиональную и внутриобластную.

С начала 90-х годов прошлого века на территорию Оренбургской области прибыло около 200 тыс. человек, в основном из центрально-азиатских государств (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркмения). Пик миграции в область пришелся на 1993-1994 годы: около 100 тыс. человек. Статус вынужденного переселенца и беженца с 1993 года получили 82,5 тыс. человек.ⁱⁱ

На 1 января 2006 года статус вынужденного переселенца имеют 11848 человек. Это третий показатель в России и первый в Приволжском федеральном округе⁶². Оренбургская область превратилась в своеобразный санитарный кордон, сдерживающий проникновение во внутренние регионы России наркотиков, контрабанды, нелегальной миграции.

Серьезной проблемой для области сегодня является внешняя, в том числе трудовая, миграция. За последние пять лет количество иностранных граждан, зарегистрированных в области в режиме временного пребывания, увеличилось в 10 раз (в 2004 году – более 76,0 тыс. человек); в Приволжском федеральном округе больше зарегистрировано только в Самарской области. Граждане этой категории приезжают в область для осуществления трудовой деятельности и пополняют ряды нелегальных мигрантов. Вместе с тем, с учетом складывающейся сложной демографической ситуации, миграционный приток в область желателен и важен, но его нужно регулировать. Настоятельным требованием экономического развития, вхождением в международный рынок труда становится необходимость создания действенной системы контроля и регулирования использования иностранной рабочей силы.

Учитывая сложившуюся и прогнозируемую миграционную ситуацию в России и регионе, совместно с заинтересованными местными органами исполнительной власти, разработана и представлена на рассмотрение в Законодательное Собрание области Региональная миграционная программа Оренбургской области на 2006-2010 гг. В процессе ее составления использованы данные Государственной статистики, опыт реализации миграционной программы Оренбургской области за 2002-2005 годы, результаты социологических иссле-

⁶² Областная целевая миграционная программа на 2006-2010 годы. С. 3

дований вынужденных переселенцев, предложения областных органов и организаций, непосредственно работающих с мигрантами в последние годы.

Основные задачи Программы, – оптимизация объема и структуры миграционных потоков, использование потенциала мигрантов в интересах социально-экономического и демографического развития области; совершенствование системы регистрации иностранных граждан, прибывающих на территорию области, борьба с незаконной миграцией; предупреждение возникновения и распространения инфекционных и паразитарных заболеваний в связи с прибытием мигрантов, в том числе, из регионов повышенного эпидемиологического риска; обеспечение приемлемых условий пребывания мигрантов в области.

На реализацию программы планируется выделить 1867,8 тыс. рублей (100% - средства областного бюджета). По идее реализация региональной миграционной Программы на 2006-2010 годы должна оказать позитивное влияние на развитие миграционных процессов в области; будет содействовать оптимизации численности населения в проблемных районах; позволит осуществить новое направление в поддержке вынужденных мигрантов за счет создания комплекса условий для их постоянного обустройства в России и регионе; окажет более ощутимую помощь наиболее слабо защищенным категориям мигрантов; позволит эффективно бороться с незаконной миграцией.

В то же время, заметим, что эффективность Программы невозможно определить только количественными результатами на основе оценок отдельных мероприятий. Важно и другое: создание правовых и экономических предпосылок для переселения трудоспособного населения из стран СНГ и Балтии, в структуре которого преобладают уже подготовленные специалисты, позволит обеспечить не только потребность в квалифицированных работниках отраслей хозяйства (в условиях демографического кризиса), но и экономию средств, которые в противном случае должны быть направлены на обучение и профессиональную подготовку новой рабочей силы. А они, как известно, неизмеримо выше затрат, направляемых на обустройство вынужденных переселенцев.

Несмотря на достаточно активную нормотворческую деятельность федеральных и региональных органов власти в правовом обеспечении регулирования миграционных процессов в России, очевидно, что часть вопросов до сих пор не решена. Прежде всего это касается отсутствия (что не может не вызвать удивления) действующей федеральной миграционной Программы. Кроме того, представляется весьма своевременным и целесообразным приведение в соответствие региональных законодательств в области миграции с Федеральными законами.

Таким образом, для Оренбургской области характерны практически все виды и формы миграционного движения. Общим результатом миграционного обмена между Центральной Россией и Оренбуржьем было изменение расселения населения, переход от гомогенности к гетерогенности его этнической структуры. Одной из специфических черт, свойственных сложившейся в настоящее время демографической ситуации на Южном Урале, является относительно высокая территориальная подвижность населения и большие перепады в динамике его миграции. В условиях заметного сокращения естественного при-

роста населения, связанного с падением рождаемости, ростом смертности, территориальная подвижность становится все более значимым фактором воспроизводства.

К настоящему времени миграционный прилив, спровоцированный распадом СССР и в значительной мере носивший спонтанный характер, завершился, обозначая переход к качественно новому этапу развития, когда обеспечение притока населения требует целенаправленных управляющих воздействий. В условиях некоторой стагнации развития региона, аморфности его социально-экономического ландшафта, отсутствия динамичных полюсов роста, регион теряет привлекательность для мигрантов, все более превращаясь в транзитную территорию по пути западного дрейфа населения России. Это в сочетании с ограничительной миграционной политикой на федеральном уровне угрожает региону ускорением темпов сокращения населения и дефицитом трудовых ресурсов в будущем. Вместе с тем с учетом складывающейся сложной демографической ситуации миграционный приток в регион желателен и важен, но его нужно регулировать.

ПОСТСОВЕТСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Удовиченко И. А.
ОИ МГЮА, г. Оренбург

Институциональная неопределенность центр-периферийных отношений в России: циклы централизации/децентрализации в российской истории

Особенности российской истории сформировали определенную логику взаимоотношений между центром и периферией. Главная черта этой исторической традиции заключается в крайне централизованном характере российской государственности, сформированной и существовавшей на протяжении многих столетий в рамках имперской системы. Следует отметить, что центр-периферийные отношения в России всегда носили институционально неопределенный, нестабильный и неустойчивый характер. Одним из следствий такого положения дел становится подчинение территориального измерения российской политики задачам создания режима, обеспечивающего господство персонифицированной верховной власти. Политическая конфигурация отношений между центром и регионами в каждый данный период российской истории зависела от наличного баланса сил между ведущими политическими акторами. Когда персонифицированное политическое руководство надежно контролировало основания своей власти и не нуждалось в политической поддержке периферии, действовали механизмы жесткой централизации. Но когда стабильность режима верховной власти нарушалась, и лидеры в центре утрачивали прочные политические позиции, сталкиваясь с необходимостью обратиться за поддержкой к политическим игрокам на периферии, периоды имперской консолидации сменялись периодами дезинтеграции. Однако, как только устойчивость режима имперского руководства восстанавливалась, оно переходило в наступление на вынужденно предоставленные периферии права и привилегии. Так возникают многократно повторяющиеся в российской истории циклы централизации/децентрализации⁶³.

Российский федерализм: от советского опыта к постсоветскому строительству

В ушедшем столетии этот циклический образец организации центр-периферийных отношений в России повторился, по меньшей мере, дважды. Первый раз это произошло на фоне всеобъемлющего кризиса, вызванного Первой мировой войной, Февральской и Октябрьской революциями и последовавшей за ними Гражданской войной. Разложение режима российского самодержавия открыло период ожесточенной борьбы за власть. Выиграли эту борьбу большевики. После того, как режим в центре был консолидирован, началось восстановление имперской системы. Разумеется, она была восстановлена в иной институциональной оболочке, основой которой стала идея федерализма.

⁶³ Trogen P. and Felker L. *Regionalization in Russia*, paper presented to the SECOPA '98, January 21-23, 1998; Rowney D. *Center-Periphery Relations in Historical Perspective: State Administration in Russia – Beyond the Monolith*. The Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., 1997.

Исторически федеральные системы (в Европе и США) формировались как сложные институциональные комплексы, жизнеспособность формальной структуры которых была обусловлена развитой демократической практикой и культурной традицией общественного сотрудничества на основе равноправного договорного взаимодействия. В Советской России вся эта сложная институциональная и культурная логика, разумеется, не была воспринята ни в какой степени. Федерализм просто стал еще одним компонентом в квазимодернизационном фасаде коммунистической системы.

Впрочем, любое привнесение определенной институциональной логики, даже и в том случае, когда она имеет чисто формальный характер, не проходит бесследно. Даже фиктивный советский федерализм оказал существенное влияние на последующую эволюцию центр-периферийных отношений в России. Федерализм стал одним из самых привлекательных лозунгов в условиях «новой» России. Он получил широкую поддержку в обществе. Задача расширения политических прав регионов позитивно воспринималась не только демократическими реформаторами, либеральной интеллигенцией и организованными сторонниками этнических и других региональных автономий – ее приняли региональные элиты и широкие слои россиян. Однако результатом развития центр-периферийных отношений в 90е годы стала вовсе не федеративная система, а, если использовать предложенный известным британским экспертом по российской политике Ричардом Саквой термин, «сегментированный регионализм»⁶⁴.

Ослабление режима верховной власти в центре, произошедшее на исходе советской эпохи, стало началом очередного цикла централизации/децентрализации. В этих условиях федеральная идея выступала в роли своего рода идеологического и институционального проекта, призванного сохранить единство российской государственности на «новых», демократических основаниях. Однако этот проект столкнулся с огромными трудностями. Среди причин, действовавших против него, прежде всего, следует говорить о том, что на периферии не существовало социально-культурных и институциональных условий, способных обеспечить поддержку жизнеспособной федерации. Особое значение в связи с этим имели такие факторы, как отсутствие развитых форм современного гражданского общества, традиций и институциональной структуры местного самоуправления, а также ответственной и эффективной администрации.

В результате фрагментация власти оказалась лишь основанием для существенного укрепления политических позиций региональных лидеров и элитных групп. Отмеченные выше общественно-политические свойства периферийных сообществ позволили лидерам и элитным группам узурпировать право распоряжаться социально-экономическими и политическими ресурсами регионов, что сделало именно их важнейшими игроками на поле центр-периферийных отношений.

⁶⁴ Sakwa R. *Putin: Russia's choice*. London; New York: Routledge, 2004.

Началом процесса формирования системы сегментированного регионализма стал период так называемого «парада суверенитетов». Открылся он летом 1990 года, еще до того, как Советский Союз прекратил свое существование. В той ситуации лозунги подобного рода призваны были обеспечить решение сразу нескольких задач. Во-первых, разворачивание парада суверенитетов воспринималась оппозицией в качестве инструмента «расшатывания» режима центральной власти. Во-вторых, поддержка стремления региональных лидеров к расширению автономии контролируемых ими регионов должна была обеспечить Ельцину влиятельных сторонников в его борьбе за власть против всесоюзного руководства. После распада СССР Б.Ельцин сам оказался на месте столь энергично подрываемого им центрального правительства. Верховная власть в центре должна была приспособиться к сложившемуся положению дел – найти способ упорядочить отношения с регионами, обеспечив хотя бы минимальный уровень политического доминирования и контроля над обществом. Итогом такой адаптации стала система, основанная на практике сделок и компромиссов между центральным руководством и региональными лидерами. Она оказалась наиболее «реалистичным» выходом из неопределенности, возникшей в условиях распада Советского Союза. На ее фоне федеральный проект был лишь отвлеченной возможностью. Он не был подкреплен необходимыми для жизнеспособности этой формы государственного устройства характеристиками российского общества. Поэтому гораздо легче было сделать выбор по линии наименьшего институционального сопротивления – в соответствии с традиционной моделью построения режима имперской власти в центре, не связанной отчетливыми формальными правилами, изменчивой и зависящей от наличного баланса сил в обществе.

Процедурной основой этой системы сегментированного регионализма стали двухсторонние договоры между центром и субъектами федерации, в которых определялся особый для каждого случая порядок взаимодействия между данным регионом и федеральным центром. В современных федеративных системах конституции универсальным образом определяют политический смысл центр-периферийных отношений⁶⁵. Но в условиях постсоветской России принятие конституции вовсе не означало установления действенной логики федеративного порядка. Реально действующая система центр-периферийных отношений не просто игнорировала конституцию – конституционный порядок организации политического пространства прямо противоречил логике построения режима неформального доминирования и контроля. Поэтому он был отодвинут в сторону, а его место заняла непубличная практика сделок и компромиссов, закрепляемых в двухсторонних договорах между Центром и регионами. Двухсторонние договоры сформировали сложную политическую иерархию регионов (систему «асимметричного федерализма»).

Следует отметить, что таким образом была воспроизведена неравномерно фрагментированная структура Российской империи. Еще недавно общепри-

⁶⁵ Kahn J. What is New Russian Federalism? – Brown A., ed. *Contemporary Russian Politics: A Reader*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001.

знанным считалось представление о том, что все части Российской империи находились в *одинаковых* условиях жесткого политического контроля со стороны всесильного центра. Такая точка зрения в значительной степени оправдана, поскольку она отражает преобладавшую в имперской истории России тенденцию к политической централизации. Но в действительности, российское имперское пространство в политическом отношении никогда не было однородным. Входящие в его состав территориальные образования обладали разными политическими статусами. Многим из них предоставлялись весьма широкие права самоуправления и разного рода привилегии (налоговые, связанные с порядком отбывания воинской повинности и т.п.). Унитарная модель последовательно применялась лишь по отношению к метрополии – великорусским губерниям. Не случайно земская реформа проводилась примерно в границах этого имперского ядра – за его пределами системы местного и регионального самоуправления уже существовала. А. М. Салмин подсчитал, что земские учреждения – «этот специфически русский вариант местного самоуправления» – существовали на территории, составлявшей 17% площади империи, на которой, правда, проживало 66% ее населения⁶⁶.

В условиях коммунистического тоталитаризма верховной власти удалось добиться очень высокой степени унификации имперского пространства. Но и в этих условиях полного устранения территориально-политической неравномерности не произошло. Даже крайне жесткая и репрессивная советская система не могла игнорировать фундаментальную характеристику российского имперского пространства – высокий уровень его сегментированности. Поэтому она всегда предполагала неформальную иерархию регионов, выстраиваемую с точки зрения их общественно-политической и экономической значимости, а также характера отношений с центром.

Постсоветский федеральный проект включал стремление к равноправию субъектов федерации. Но эта цель оказалась недостижимой. Очень быстро стало ясно, что регионы обладают неодинаковым объемом ресурсов разного рода. Поэтому те, кто «побогаче» посчитал себя вправе получить в системе двухсторонних договоренностей особые преимущества по сравнению с другими, не столь значимыми участниками центр-периферийного торга. Разумеется, одним из наиболее острых вопросов в этот период стал вопрос этнических республик (бывших автономий). Они и в советское время *de facto* имели более высокий, чем области и края, политический статус. Это позволило многим из них сформировать внушительный социально-экономический и культурный потенциал. Кроме того, политическим ресурсом огромной силы стали националистические движения, которые, так или иначе, затронули все республики⁶⁷.

Псевдо-федеральная практика сегментированного регионализма породила многочисленные проблемы⁶⁸. Одной из наиболее серьезных проблемных зон в

⁶⁶ Салмин А.М. Либеральный импульс и российская почва. Территориально-государственное устройство Российской Федерации: опыт и перспектива реформирования. Доклад, представленный на 1-ой конференции «Либерализм для Новой России», Оренбург, 21 марта 2001.

⁶⁷ Alexseev M.A. Introduction: Challenges to Russian Federalism. – Alexseev M.A., ed. *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia: A Federation Imperiled*. Basingstoke: Macmillan, 1999

⁶⁸ Lapidus G. Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia – *Post-Soviet Affairs*, 15:1, 1999.

отношениях между центром и регионами стал конфликт по поводу юрисдикции. Он определялся борьбой региональных элит за право самим определять правила игры в экономической и политической жизни своих территорий. Напряженные дебаты разгорелись вокруг таких вопросов, как электоральное законодательство, правила, регулирующие приватизацию, налогообложение и права собственности. Они нашли свое отражение в соответствующих положениях двухсторонних договоров и местном законодательстве. И то, и другое часто оказывались в более или менее остром противоречии с законами, которые принимались на федеральном уровне, и даже с Конституцией. Многие наблюдатели использовали для характеристики сложившегося положения термин «война законов», в условиях которой центральное правительство объявляло законодательные акты, принимаемые в регионах недействительными, а региональные власти прилагали все усилия для того, чтобы не допустить реализации этих решений на местах. По некоторым оценкам, примерно треть регионального законодательства нарушало законодательство федеральное⁶⁹.

Еще одним компонентом системы асимметричного федерализма стала проблема распределения ресурсов. Эта проблема имела множество измерений. Прежде всего, с ней была связана борьба за особое положение в системе бюджетных отношений. Регионы стремились к тому, чтобы, с одной стороны, удерживать у себя как можно больше налогов, собираемых на их территории, а с другой – получать максимально большие субсидии из центра. В силу того, что регионы имели не одинаковые «стартовые позиции» в этой борьбе, российская бюджетная система приобрела асимметричный характер. Наибольшее количество преференций получили этнические субъекты федерации. Вторым измерением этой проблемы был конфликт по поводу вопроса о том, в какой степени регионы могли контролировать находящиеся на их территории природные ресурсы. Другими проблемными зонами здесь были связаны с предпринимаемыми региональными правительствами попытками установить ограничения на движение товаров между регионами, а также поползновениями ввести местные денежные эквиваленты разного рода. Асимметричность в организации межбюджетных отношений и неравноправный порядок распределения иных ресурсов углубляли экономическое неравенство регионов, способствуя закреплению основ общественно-политической сегментированности российского государственного сообщества. Столкновения в сфере юрисдикций и административного контроля также разрешались по-разному и часто приводили к возникновению квази-суверенных территорий, буквально разрывающих российское государственное пространство.

Финансовый кризис августа 1998 года и последовавший за ним острый политический кризис в центре имели чрезвычайно серьезные последствия для отношений между центром и периферией. Центр продемонстрировал крайнюю степень своей политической и административной слабости. В значительной степени, он перестал восприниматься как эффективный старший партнер в системе сделок и компромиссов. В свою очередь, усилия, которые предприняли

⁶⁹ Sakwa, 133

региональные правительства, оставшиеся в ходе преодоления последствий финансового кризиса безо всякой поддержки и руководства из центра, во-первых, повысили уровень легитимности притязаний, за осуществление которых боролись региональные элиты, а, во-вторых, способствовали расширению их контроля над ресурсами регионов. Региональные лидеры превратились в ведущую силу в структуре российской политики. В этой ситуации многие полагали, что Россия, по примеру СССР, оказалась на пороге территориального распада и краха государственности.

Персонифицированный режим верховной власти первого российского президента, как казалось многим, доживал последние дни. Ему на смену должен был придти режим, в котором верховная власть играла бы почти номинальную роль. Реальное политическое влияние было бы сосредоточено в руках группы наиболее влиятельных региональных «баронов». Инструментом консолидации такого режима в условиях электоральной демократии должны были стать созданные для политической поддержки региональных «тяжеловесов» партии «Отечество» и «Вся Россия», а его публичным представителем (в качестве Президента Российской Федерации) – Евгений Примаков. Такой сценарий, действительно, нес в себе элементы государственной катастрофы. То обстоятельство, что его реализация стала вполне возможной, сформировало в обществе атмосферу крайней неуверенности и ожидания еще больших потрясений. Именно в этой атмосфере и появляется «проект» по спасению режима, разработанный в окружении Б.Н.Ельцина. Политической основой реализации этого проекта стало выдвижение во второй половине 1999 года фигуры «преемника» – будущего российского президента В.В.Путина.

Авторитарная программа преобразования российского федерализма

По замыслу тех, кто обеспечил избрание нового президента, он должен был способствовать преодолению политического кризиса, с которым столкнулся прежний режим. Но сделать это нужно было таким образом, чтобы не были затронуты ни общая конструкция режима, ни его прежняя персональная ориентация. Обновление общественно-политической жизни России, символическим воплощением которой должен был стать Путин, мыслилась лишь как пропагандистское прикрытие. За его покровом все должно было остаться по старому. Время показало нереалистичность этих ожиданий. Логика укрепления (или воссоздания) политического авторитета в центре была несовместима с готовностью следовать скромной роли марионетки в руках закулисных кукловодов. Модель режима верховной власти требовала ее отчетливой персонификации. Эта задача оказалась легко выполнимой, так как, несмотря на то, что новый российский президент занял свой пост в качестве преемника непопулярного руководства, он сумел за короткий срок завоевать самую широкую электоральную поддержку.

Помимо прочего, выстраивание нового режима верховной власти было связано с восстановлением контроля над периферией. Необходимо было найти способы более эффективного (по сравнению с предшествующим периодом) построения единого публичного пространства в рамках российского государственного сообщества. На уровне политической риторики эта задача формулиро-

валась в оговоренных Конституцией федералистских терминах. Однако пришедшее в Кремль руководство не было готово к осуществлению программы подлинной федерализации. Выбор в пользу федерализма означал бы также и выбор в пользу демократии.

Основой путинской программы восстановления российской государственности стала концепция так называемой «федеральной вертикали». Ее «построение» предполагало создание системы эффективного политического контроля над периферией в рамках централизованной структуры исполнительной власти. Институциональной сердцевиной федеральной «вертикали» исполнительной власти стала организация структуры федеральных округов. 13 мая 2000 года, менее чем через два месяца после своего избрания, президент Путин подписал указ, в соответствии с которым вся территория Российской Федерации была разделена на семь административных округов.

Президентский указ предоставил *полпредам* в округах широкие административные полномочия, позволявшие им стать значимыми акторами в данной сфере. Во-первых, руководители округов должны были устранить сложившийся ранее конфликт между центром и регионами по поводу юрисдикции – прекратить «войну законов». Концептуальной основой для этой деятельности стала идея восстановления на территории России «единого правового пространства». В течение первого президентского срока В.Путина эта задача была в определенной степени решена. Особенно активные усилия по преодолению противостояния центра и регионов в этой сфере пришлось предпринять экс-премьеру Сергею Кириенко, назначенному полпредом в Приволжском федеральном округе. В состав этого округа вошли несколько этнических регионов занимавших в системе ассиметричного федерализма наиболее привилегированное положение. В их конституциях и местном законодательстве содержалось значительное количество положений, не совпадавших или входивших в прямое противоречие с российской конституцией и федеральным законодательством.

Вторым направлением деятельности, связанной с укреплением исполнительной (президентской) «вертикали», стало восстановление контроля над «силовыми» ведомствами. Для того чтобы вывести прокуратуру и милицию из под административного влияния регионального руководства полпредам были даны широкие полномочия. В аппараты полпредов были включены высокопоставленные представители соответствующих ведомств, которые курировали эти структуры и должны были провести большую работу, прежде всего, по кадровой «чистке». Была возрождена практика, когда начальниками региональных управлений милиции и руководителями региональных прокуратор становились назначенцы «со стороны».

Восстановление «единого правового пространства» и строительство президентской «вертикали» происходили на фоне коренной реорганизации федеративных отношений. Основным препятствием на пути достижения этой цели являлся статус, достигнутый региональными лидерами в условиях ельцинской системы сегментированного регионализма. Этот статус был обусловлен механизмами участия субъектов федерации в процессах принятия публичных решений на федеративном уровне. Поэтому, чтобы решить поставленную задачу,

необходимо было провести институциональную перестройку в этой сфере. Первым шагом в этой связи стала реформа Совета Федерации. В июле 2000 г. обе палаты Федерального Собрания РФ одобрили инициированный президентом Путиным закон о новом порядке формирования Совета Федерации⁷⁰. Новый закон коренным образом изменил политическое положение верхней палаты. Региональных лидеров заменили их представители. В результате, Путин устранил сразу два фактора, ослаблявших режим его предшественника: обеспечил контроль над верхней палатой Федерального собрания и нанес сокрушительный удар по политическому статусу региональных руководителей.

Следующим шагом президента в создании технологии политического контроля над периферией стало принятие в июле 2000 года закона, позволяющего федеральному руководству при определенных условиях отстранять от должности региональных руководителей и распускать региональные legislatures. Кульминацией процесса «борьбы за периферию» стало принятие в декабре 2004 года поправок к федеральному закону о выборах глав исполнительной власти в регионах⁷¹. Устранение института всенародных выборов глав субъектов федерации уничтожает автономные центры формирования политического авторитета и ликвидирует субнациональное измерение гражданства, так как лишает членов региональных сообществ одного из наиболее значимых в современном обществе инструментов политического участия.

⁷⁰ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 N 113-ФЗ.

⁷¹ Закон был подписан президентом 14 декабря.

ИДЕОЛОГИЯ КАК СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВАЛИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК В РОССИИ

Хамидуллин Н. Р.
Оренбургский государственный университет

Идеология, с точки зрения системно-управленческого подхода, это логическая и психологическая, поведенческая основа системы политического управленияⁱⁱ. В настоящее время понятие идеологии употребляется почти исключительно как характеристика неистинного мировоззрения, предназначенного для обмана ради материальных, а также политических интересов.ⁱⁱ Однако было бы серьезной ошибкой считать идеологию просто ложным сознанием и иллюзией социальных слоев о самих себе, ибо слишком велика роль идеологий в политике. В идеологиях происходит тесное переплетение достоверного знания об обществе с социальными интересами. Современное общество отличается сложной дифференциацией и стратификацией. И пока люди делятся на социальные слои с различными, подчас несовпадающими интересами, возникают и устойчивые представления о жизни, ценностях, социальном идеале, путях его достижения. На этой основе и возникает как бы мыслительная «призма», через которую социальные слои смотрят на мир.

В целом можно утверждать, что, несмотря на различия в определении понятия идеологии, общим для нее является определенная система ценностей, идеалов и взглядов людей, при помощи которых люди выражают свое отношение к социальному миру и формулируют программы социальной деятельности, которые выражаются в идеалах общественного устройства. К сожалению, пока нет такой идеологии, которая могла бы обеспечить стабильное благополучие и лидирующие позиции абсолютно всем народам и слоям общества одновременно. Поэтому между различными слоями мирового и внутригосударственного общества и их идеологиями существует конкурентная борьба.

Политическая идеология имеет свои особенности, т.к. представляет собой одну из наиболее влиятельных форм политического сознания, воздействующую на содержание властных отношений. В науке сложились различные взгляды на это явление. Она является по преимуществу духовным орудием элиты. Именно от тактики поведения последней зависит степень идейного оформления тех или иных групповых интересов. Однако реальная роль политической идеологии в отношениях власти зависит от характера овладения ею общественным сознанием.

Основным содержанием политической идеологии является политическая власть, ее трактовка, отношение к различным политическим институтам, представления о наилучшем государственном устройстве, методах и средствах социальных преобразований. В политической идеологии фиксируется отношение к партиям, массовым движениям, устанавливаются ориентиры в сфере международных отношений, определяются принципы решения национального вопроса. Она конкретизируется в политических доктринах, в программных докумен-

тах партий, в заявлениях различных политических сил. В политических программах и заявлениях идеологии приобретают чёткость, ярко выраженную направленность на конкретную ситуацию, в них уточняются меры эффективные в достижении определенных целей, делается непосредственный выход на властные механизмы преобразований.

Многие исследователи видят в политической идеологии не только социально значимые, теоретически оформленные взгляды, но и верования, т.е. своеобразные «внутренние религии». По сравнению с идеологами-теоретиками, массы действительно не располагают необходимыми теоретическими знаниями и культурными навыками, и им трудно усваивать идеологию иначе, чем веру. Идеология выступает как специфическая разновидность убеждений, имеющих силу веры. Например, в XX веке человечество столкнулось с феноменом тоталитаризма, важнейшим отличительным признаком которого является такая степень идеологизации политики, когда сама идеология превращается в политическую религию по своему всеохватывающему проникновению и обоснованию. Доктрина тоталитаризма освящала полное подчинение личности государству; всякое инакомыслие рассматривалось как зло и подлежало подавлению и устранению.

Политические идеологии и политические теории существенно отличаются друг от друга. Политические теории не претендуют на создание законченных систем, раз и навсегда постигших истину. Они открыты для новых идей и решений, отличаются критичностью к своим выводам. Идеологии же подчинены диктату определенных целей и политических мотивов, претендуют на завершенность и социальную истинность. Политическая идеология как ориентированный на практическую реализацию комплекс идей, система взглядов на власть, государственное устройство и способы их регулирования может рассматриваться в качестве своеобразной формы интеграции политического сознания на уровне групповых, классовых, национальных и межнациональных интересов, т.е. формы специализированного, интегрированного сознания или в качестве «надстройки» над общественной психологией.ⁱⁱ Поэтому, основными функциями политической идеологии являются: овладение общественным сознанием, внедрение в него собственных критериев оценки прошлого, настоящего и будущего, создание позитивного образа в глазах общественного мнения предлагаемым ею целям и задачам политического развития. При этом политическая идеология призвана, не столько распространять, пропагандировать свои цели и идеалы, сколько добиваться целенаправленных действий граждан во исполнение поставленных ею задач. Каждая идеология стремится к широкому распространению среди населения. Тем самым, претендуя на то, что именно она даёт верное знание о мире. Различные политические организации стремятся к распространению в обществе своих оценок прошлого и настоящего, и своё представление о будущем. Политическая идеология – это определенная доктрина, оправдывающая притязания той или иной группы лиц на власть и добивающаяся в соответствии с этой целью подчинения общественного мнения собственным идеям.

Начало XXI столетия свидетельствует о происходящем кардинальном изменении облика современной цивилизации. Одна из ключевых задач гуманитарно-социальных наук – поиск оптимальной и перспективной формулы российского пути к вершинам цивилизации. Это тем более актуально, что нередко оправдывавшее себя в прошлом «догоняющее» развитие в жестко конкурентном многополярном мире заведомо ставило нашу страну в невыгодное положение»ⁱⁱ. Как адаптировать действующий демократический режим к особенностям национальной политической культуры? Поиском ответа на эти и многие другие вопросы все последние годы занимаются ведущие российские политические деятели и представители отечественной политической науки. Как показывает опыт преобразований в обществах с переходными общественными отношениями, одним из важнейших условий стабилизации политической обстановки является выработка долговременной идейно-целевой доктрины, которой руководствуется государство в своей деятельности и которую можно условно назвать государственной идеологией. Являясь составной частью процесса развития национального самосознания народа, выработка государственной идеологии обеспечивает интеграцию государства и общества, целостность всей социальной системы. В свою очередь, условием выработки такого типа идеологии является достижение того минимального компромисса, который отразил бы как согласие основных групп общества относительно характера общественного строя и будущих перспектив развития, так и снял бы остроту противоречий между «верхами» и «низами», управляющими и управляемыми. Здесь особая роль принадлежит позиции властей, их способности выразить интересы граждан и сохранять перед ними свои обязательства.

Государственная политика и идеология тесно взаимосвязаны и находятся в процессе постоянного развития их отношений. Примерно, этот процесс можно представить следующим образом: там, где начинается политика – заканчивается идеология и, напротив, там, где начинается идеология – закачивается политика. Конституция Российской Федерации является Основным Законом современного Российского государства. Она определяет и закрепляет важнейшие начала общественной и государственной жизни России; основные права и свободы человека и гражданина; форму правления и форму государственного устройства, структуру государственного механизма; избирательную систему; порядок формирования представительных и иных государственных органов, а также принципы их образования и деятельности.ⁱⁱ Именно это является определяющим во всем многообразии политической жизни нашего общества в процессе становления и развития гражданского общества в России. С точки зрения государственной политики, в сегодняшней России не существует господствующей идеологии. Основанием этого является статья 13 Конституции Российской Федерации, отражающая сущность государственной политики, которая выражена в следующем: в Российской Федерации признается идеологическое многообразие; никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; признаются политическое многообразие и многопартийность; общественные объединения равны перед законом; запрещается

создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.¹¹

Существенной предпосылкой выработки ценностей государственной идеологии служит сохранение духовного плюрализма, возможности различных групп излагать собственное мнение относительно общественных целей и программы действий. Еще одним условием эффективной выработки государственной идеологии является сохранение исторической преемственности поколений, внимательный учет национальных, исторических и географических особенностей страны, обеспечение атмосферы открытого диалога между странами и цивилизациями, преодолевающего – что особенно важно для России – предрасудки и недоверие как к западно-европейскому опыту, так и к нормам и традициям восточного типа. Идеологическое пространство всегда плюралистично. В обществе одновременно существуют самые разнообразные идеологические теории. Функционируя, они взаимодополняют друг друга, создавая единую идеологическую систему. Даже в тоталитарных режимах, где существует государственная идеология, которая поглощает почти полностью духовную жизнь общества, функционируют контридеологии. Таким образом, в Российской Федерации провозглашается принцип идеологического и политического плюрализма который воплощает в себя: идеологическое многообразие; народовластие; полноту прав и свобод граждан; принцип равенства перед законом и судом; наличие различных социально-политических структур; многопартийность; многообразие форм экономической деятельности; разнообразие и равноправие форм собственности и другое. Носителями идеологий объявляются различные классы, социальные группы или нации, для которых характерен определенный тип культуры. В идеале это определённая общность людей или какой-то коллектив, а также партии, организации и всевозможные объединения людей.

Нужна ли современной России новая государственная идеология? Дискуссия об этом ведется на протяжении многих лет. В ней принимают активное участие политики, ученые, журналисты, государственные деятели. Мнения участников этой дискуссии разделились. Одни полагают, что в обществе, основанном на принципах политического и идеологического плюрализма, никакой идеологии, претендующей на роль государственной, не должно быть. Напротив, приверженцы создания государственной идеологии усматривают в ней важный инструмент консолидации российского общества, способ обретения нового качества. Мысленно представим, что государственная идеология является господствующей в сознании людей, а далее, её отражение в правах и свободах граждан, в возможностях реализации своих интересов и потребностей и т.п., то это, образно одностороннее движение в одном направлении, запрещено налево и направо, одна партия, один лозунг, т.е. наглядно отражается суть идеократического государства или яркий пример тоталитарного режима.

Известный исследователь феномена идеологии Ю.Г. Волков считает, что нашей стране необходимо придерживаться идеологии гуманизма, ибо «для нормального развития и функционирования российского общества необходима идеология, безусловно, правильная»ⁱⁱ. Действительно, идеологическое многообразие России основано на культурных традициях нашей истории, она представляет собой набор таких ценностей и идей, как коллективизм, поиск смысла жизни, терпимость к представителям других народов, социальная справедливость, всечеловечность, самоотверженность, патриотизм и т.д. Социологические исследования свидетельствуют, что «и в экономике, и, главным образом, в сознании национальный российский капитализм не утвердился: осталось еще многое от социалистического уклада»ⁱⁱ. Сложился весьма интересный парадокс социальной реальности, когда подавляющая часть населения не желает возврата в прошлое и опасается будущего. Несомненно, одно, что и в будущем весьма эффективным является осуществление принципа «свободное развитие каждого есть условия свободного развития всех».

Видную роль в современной России играет национальная идея. Национальная идея, существуя индивидуально, одновременно является ценностно-мотивационным представлением в рамках и масштабах общественного сознания, которое закрепляется и проявляется в государственных актах и атрибутике, произведениях литературы и искусства, актуальных научных задачах, образовательных стандартах и учебниках, деятельности СМИ, пропаганде и воспитании. Национальная идея формируется и закрепляется исторически, передается в поколениях, отражает оптимальную меру традиции и модернизации. Государство обязано формировать, поддерживать национальную идею, преследовать за ее подрыв. Национальная идея есть живая, развивающаяся во времени, рефлекслирующая к изменениям окружающей среды идея, характерное время изменчивости которой измеряется поколениями.

Государственная политика России – это, прежде всего обеспечение достойного уровня жизни граждан, решение социальных проблем, становление и развитие ярко выраженного среднего класса и т.д., не говоря о важности сохранения целостности общества и решении всевозможных проблем на международной арене. Скажем прямо, это трудный путь. Обоснованием сказанного является сравнительный анализ экономически развитых стран. Так, например, основное различие между западной и новой российской официальной идеологией состоит на сегодняшний день в том, что в западноевропейских странах и в США идеология является одним из средств интеграции и самосохранения общества, в то время как в России она, будучи средством самосохранения правящей олигархической элиты, выполняет, скорее, деструктивную функцию, отрицательно воздействуя на массовое сознание своей бессодержательностью и полным несоответствием политическим и экономическим реалиям.ⁱⁱ

В настоящее время четко обозначилась тенденция движения России от формального государства к реальному и, одновременно, к правовому. В разработке государственных доктрин принимают участие все заинтересованные исследователи, общественные организации и ведомства. В ряде доктрин намече-

ны ориентиры для развития государственного строительства и общественной жизни (например, Концепция охраны здоровья населения РФ); определены критерии (составляющие) национальных интересов России (Концепция национальной безопасности РФ, Доктрина информационной безопасности РФ). В отдельных концепциях указаны глобальные и региональные приоритеты Российской Федерации (Концепция внешней политики РФ) и т.д.

Основные приоритеты России – здоровье, образование, доступное и комфортное жилье и развитие АПК. В настоящее время на фоне мирового финансового кризиса данные проекты не заморожены, а планомерно движутся вперед. Подтверждением сказанного являются следующие аргументы: так, например, 10 февраля 2009 года, Председатель Правительства России Владимир Путин заявил: «Социальные обязательства, данные государством, должны оставаться приоритетными и в период глобального кризиса»; 24 декабря 2008 года, Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев на заседании Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике заявил: «Национальные проекты будут реализованы в полном объеме, невзирая ни на какие проблемы и сложности, несмотря на мировой кризис». Важно отметить, что в июле 2008 года, Указом Президента Российской Федерации утверждён состав Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.ⁱⁱ Также отмечается, что с начала реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в России возросли темпы строительства, и уменьшилось число очередников.

Таким образом, Россия обладает громадным потенциалом идей и от их интеграции выраженной в государственной политике зависит сама судьба государства. Видимо, еще предстоит найти свою новую форму интегральной идеологии на основе творческого синтеза либеральных и национальных патриотических ценностей с лучшими традициями социалистической мысли и практики.