

**Секция 15**  
**«Политическое устройство**  
**России: актуальные вопросы**  
**политики реформирования»**

## Содержание

Хамидуллин Н.Р. ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ УРАЛА .....	1180
Золотухина Н.В. ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАЩИХСЯ В СТАРШИХ КЛАССАХ ПО ИСТОРИИ. ....	1188
Маслова И.А. К ДИСКУССИИ О РЕФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ .....	1193
Брагиров Г.Б. К ПРОБЛЕМЕ РОЛИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В СОДЕРЖАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ .....	1200
Фомичева О.А. ЛЕГИСЛАТУРА ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ) .....	1205
Иванова Н.А. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	1213
Гоптарева И.Б. ПОЛИТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ .....	1217
Ломтев Ю.А. ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ ПО ОТНОШЕНИЮ К КАЗАЧЕСТВУ (ИЛИ К ВОПРОСУ О РАСКАЗАЧИВАНИИ).....	1227
Вагина Л.С. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КАК ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: К ВОПРОСУ ТИПОЛОГИИ.....	1232
Шахматов Д.О. ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ РОССИИ И США НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВЕКОВ НА ПРИМЕРЕ ЮГОСЛАВИИ И ИРАКА.....	1241
Бельских Н.В. ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ.....	1246
Проскуракова О.Л. ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ИНОЭТНИЧНЫХ МИГРАНТОВ .....	1249
Манохина С.Ю. РЕФОРМА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ.....	1256
Максимова О.Н. РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ МОЛОДЁЖИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ).....	1265
Лутцев М.В. СУВЕРЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ВАРИАНТ РОССИЙСКОГО АВТОРИТАРИЗМА.....	1276
Колодынский С.Г. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНАЛЬНОМ СООБЩЕСТВЕ И КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА.....	1282
Галкина Е.В. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ.....	1288

## ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ УРАЛА

Хамидуллин Н.Р.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Современная Россия переживает сложный период социального развития. В этих условиях связующим звеном проводимой в России социальной политики является зримо выраженный национальный фактор, т. е. межнациональные отношения, определяющие все процессы, происходящие в различных сферах жизни общества. Национальная политика России, не иначе как политика духовного плюрализма, основанная на принципах равноправия и свободы в полиэтническом, культурном самоопределении народов направлена на сохранение целостности и укрепление единства многонационального государства. Это отражено в ст. 3 (п. 1) Конституции РФ (1993), где носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ, а также в ст. 17 (п. 1), где определяется, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права. Следует отметить, что Конституция РФ также подчёркивает: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принуждён к определению и указанию своей национальной принадлежности. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества» [1].

В современной России проживает более 200 различных народов и этнических групп, различающихся по языку, самобытным особенностям своей материальной и духовной культуры, конфессиональной принадлежности. Россия - это собранное веками государство. Россия - это и община, как продукт эволюции сообщества народов, это и общность, как совокупность людей, имеющих общую историю, на базе которой формируются общие духовно-нравственные признаки. Ни один вопрос развития Российского государства нельзя решить без учета его этнического состава, самобытных интересов и потребностей всех регионов и народов страны [2]. Среди социальных процессов, происходящих в российском обществе, особого внимания требует осмысление опыта реализации национальной политики в первые годы Советской власти. Этот период являлся фундаментальной основой при определении принципов построения советской модели общего социума в государстве. Исследование социальных фактов и явлений прошлого времени необходимо для того, чтобы перенести многие методы и формы национальной политики в настоящее время. Это определяется рядом научных и практических проблем, требующих своего решения и в первую очередь проблем совместного сосуществования различных этносов, их культур, религий и верований. Существенно возрастает научный интерес к проблемам национальной политики. Как справедливо отмечал французский историк Н. Верт: «В 20-х

годах было испробовано много достаточно противоречивых подходов к созданию «нового социума общей судьбы», который уничтожил бы местный сепаратизм, нашел бы компромисс между коммунистическими планами всеобщего объединения и национальными традициями, породил бы новую культуру - «пролетарскую по содержанию и национальную по форме» [3]. Это предполагало уничтожение культурных традиций неславянского населения, все большее единообразие условий жизни и социальных структур; предпочтение отдельных языков и культур в ущерб другим, чтобы не допустить объединений вокруг национальных движений. Желая уничтожить традиции неславянского населения, органы власти развернули активную борьбу на законодательном уровне. Принимались различные декреты, например: устанавливался возраст для вступления в брак и необходимость согласия жениха и невесты; отменялся калым, похищение невесты, многоженство и многое другое. Центральные власти пытались привлечь молодежь и женщин в общественные организации (комсомол, женотделы), чтобы разорвать прежние установившиеся обычаи и традиции.

Зададимся вопросом, какую роль играла церковь в реализации национальной политики в это сложное время? С точки зрения большинства современных историков, церковь стремилась к нейтралитету и находилась в готовности к конструктивным отношениям с новой властью. Она надеялась на право свободы и возможности идейно-нравственного влияния на население. Что сделала новая власть? Она записала её в противники, поставив перед собой цель, освободить народные массы от религиозного воздействия. Церковь рассматривается как враждебный институт старого государства. Предпринимаются ярые попытки разрушения церкви как целостной структуры и искоренения религиозной идеологии из общественного сознания народных масс. Декреты советской власти ограничивали влияние церкви, подрывали ее экономические и политические основы, лишали духовенство юридических и политических прав. В 1917 г. «Декретом II Всероссийского съезда Советов о земле» и «Декларацией прав народов России» национализировались церковно-монастырские земли, церковь отторгалась из сферы гражданской и государственной жизни, ликвидировались религиозные привилегии. Решением СНК от 30. 11. 1917 г. изъятые у церкви монастыри передавались Наркомату призрения, а к концу 1921 г. из 1253 имевшихся в России до революции монастырей было национализировано 722. Постановлением от 11. 12. 1917 г. из духовного ведомства Народному комиссариату Просвещения переходило дело воспитания и образования [4].

Более чем семидесятилетний период коммунистического строительства в СССР закончился глубочайшим социальным кризисом. В Конституции СССР (1977) и Программе КПСС (1986) было определено, что благодаря достигнутому равенству, дружбе и братству всех социальных слоёв, наций и народностей, сформировалась новая историческая, социальная и интернациональная общность людей – советский народ. Было ли это на самом деле так? Развал Союза, конфликты между братскими республиками, преступность, деление общества на бедных и богатых, нажива одних за счёт

других, постоянное нарастание социальной напряженности глубоко потрясли всю полиэтническую систему советского общества. Таким образом, можно констатировать, что национально-этническое развитие СССР осуществлялось в сложных условиях, носило в себе глубокие внутренние противоречия, т. е., те или иные межэтнические проблемы существовали всегда и на всей территории бывшего Союза. Это явилось следствием грубейших ошибок и нарушений в национальном вопросе, допущенных за десятилетия господства и произвола коммунистической бюрократии. Важнейшие из них: ошибки и произвол в национально-территориальном устройстве страны; ущемление этносов в их национально-культурном своеобразии; сверхцентрализация управления в стране; произвол центральных ведомств «на местах» [5]. В результате полиэтническая организация бывшего СССР распалась в считанные месяцы. Казалось бы всё это в прошлом. Но вопросы межэтнического взаимодействия становятся сегодня особенно актуальными и значимыми, особенно проблемы укрепления межнациональных отношений и сохранения этнополитической стабильности. Данную точку зрения рассмотрим на примерах развития отдельно взятого региона. Поскольку, на наш взгляд, существенное теоретическое и практическое значение имеют научные исследования учёных Южно Уральского региона. Это один из крупнейших регионов России, исторически отличающийся широким переплетением различных этносов, край многонациональный, практически все его населенные пункты являются полиэтническими сообществами. Поэтому проблема изучения совместимости культур народов, проживающих на территории Южно Урала, актуальна и является важнейшим показателем стабильности их совместного проживания. Феномен полиэтнического региона оказывает непосредственное влияние на социально-экономическую и общественно-политическую жизнь всего населения Южного Урала. Степь и лесостепь Южного Урала, по мнению многих исследователей, - и «колыбель», и своеобразный «котел» этносов, важнейший перекресток цивилизаций и культур. «В сложных для деятельности людей условиях степных экосистем, - пишет директор центра «Аркаим» доктор исторических наук Г. Б. Зданович, - формировались уникальные материальные и духовные ценности. Духовная мощь и новые идеи, рожденные в степи, реализовались в дальнейшем в самых высоких достижениях человеческой культуры» [6].

Следует отметить, что возрастающие научно-практические потребности исследования социально-политического развития полиэтнического региона в быстро изменяющейся реальности актуализируют необходимость более широкого инструментального использования огромного потенциала современной науки. Становится обыденным, но значимым явлением, проведение различного рода форумов, научных конференций, выставок, открытий национальных деревень, взаимных обменов визитами на уровне субъектов федерации и многое другое. По сути, они определяют сегодняшнее бытование и взаимовлияние этносов в регионе по вопросам межэтнического и межкультурного сотрудничества, а также поиска путей оптимизации сосуществования различных наций, народностей, сообществ и поликонфессий,

используя богатый исторический опыт их соседства и взаимодействия на Южном Урале. Так, например: декабрь 2008 года, в г. Уфе проводилась Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы государственной национальной политики: теоретико-методологические, правовые и гуманитарные аспекты»; октябрь 2004 года, в Челябинском государственном университете состоялась II региональная научно-практическая конференция «Этнические взаимодействия на Южном Урале»; апрель 2009 года, в стенах Свердловской областной межнациональной библиотеки прошла научно-практическая конференция «Народы Урала: исторический опыт, традиции и современность». Несомненно, в их работе принимали активное участие как центральные, так и местные органы власти, а также широкий круг историков, археологов, этнографов, политологов, социологов, как правило, из Москвы, Екатеринбурга, Оренбурга, Челябинской и Курганской областей, Башкортостана, Казахстана, ближнего и дальнего зарубежья. Динамика происходящих перемен сделала неизбежным поиск нового представления об основах культурного уклада южноуральцев. Культура стала пониматься, как принципиально открытая для участия всех ее субъектов, саморазвивающаяся система, объединяющая деятельность всех социокультурных образований на основе общей идеи развития. А социокультурным ядром выступают: осознание единства исторического пути развития региона и общих, выработанных совместно перспектив его будущего облика; выделение общественных инициатив, как ведущего культурообразующего фактора развития; понимание роли любого субъекта в общекультурных процессах. Созданные в это время общественные объединения, инициативные группы взяли курс на устойчивое развитие региона, обеспечивающее сохранение культурного наследия, обеспечение экономических, политических и социальных реформ. Приоритетными стали развитие социальной базы демократии нашего общества, поддержка социальных инициатив, эффективности общественного вклада в переустройство жизни, создание социокультурной среды, способствующей становлению гражданского общества [7]. Наиболее интересным и важным является понимание того, как выстраиваются и чем мотивируются межнациональные взаимодействия в повседневной жизни людей, является ли повседневность той средой, где актуализируется этничность [8].

Южный Урал характеризуется двумя взаимосвязанными тенденциями в развитии этносов. Во-первых, это развивающиеся интеграционные процессы и всестороннее расширение межэтнических связей, затрагивающих все сферы жизни полиэтничного региона. Во-вторых, это стремление народов к возрождению, к обособленности и национальной самостоятельности, развитию собственной экономики, политики и культуры. Обе тенденции обусловлены объективными потребностями, основой которых должна стать добрая воля и взаимное уважение этносов. В полиэтничной политике всё более осознается необходимость сохранения и развития родного языка как основы национальной культуры, необходимость оптимального сочетания в культуре национального и общечеловеческого. Одной из важных проблем является уровень сохранения этнокультурных традиций, влияющих на функционирование этнических

сообществ. Структурно Южный Урал представлен субъектами федерации или регионами. Во всех регионах разрабатываются и утверждаются целевые региональные программы по национальной политике. Одним из таких регионов является Оренбуржье. Национальная политика, реализуемая властью региона в последние десять лет, - это политика мультикультурализма явления своего рода уникального для постсоветского общества, где решаются вопросы, связанные с развитием национальных культур, изучением родных языков, т. е. языковым многообразием. В условиях противоречивых процессов, происходящих в стране во всех сферах человеческой жизнедеятельности: экономике, политике, культуре, при усилении межэтнической напряженности, снижении толерантности у граждан России, - утверждение политики мультикультурализма сегодня можно рассматривать, как один из путей к этнополитической стабильности цивилизованного развития общества [9].

Оренбургская область находится на стыке двух экономических зон России (Западной и Восточной) и Казахстанско-Среднеазиатского региона, на магистральных транспортных путях из Центра, Поволжья и Урала в Сибирь, Казахстан и Среднюю Азию. Начало 90-х годов было временем действительно серьезных изменений в геополитическом положении Оренбургской области. Речь идет, прежде всего, о возникновении новой государственной границы между Россией и Казахстаном - треть всей пограничной линии между двумя государствами (1876 км) проходит по территории области [10]. Характерной чертой является многонациональность. Здесь проживает более 80 национальностей. По данным переписи, в данном регионе преобладают русские, составляющие 72,3% её почти двухмиллионного населения. Немалая доля других национальностей, которая выглядит следующим образом: татары (7,3%), казахи (5,1%), украинцы (4,7%), мордва (3,2%), башкиры (2,4%), немцы (2,2%), чувашаи (1%) и прочие (1,8%). В демографической структуре области, как отмечали оренбургские исследователи, наблюдается тенденция «постепенного увеличения башкирского, татарского и казахского населения», как и снижения, доли украинцев, мордвы и немцев. При этом удельный вес все ещё доминирующих русских снижается. В. Амелин и В. Торукало показали, что если доля русского населения области в 1970 г. составляла 71,8 %, в 1979 г. - 72,4 % и в 1989 г. - 72,3 %, то в этот же период доля татар возрастала (соответственно 7 %, 7,2 % и 7,3 %), что в равной мере относится к казахам (4,5 %, 4,7 % и 5,1 %) и башкирам (1,8 %, 2,1 % и 2,4 %) [11]. Следует отметить, неоспоримое преобладание славянских национальных групп, определяющих конфессиональный характер области, христианский и главным образом православный. На фоне русско-славянского доминирования прослеживаются неславянские (в первую очередь тюрко-мусульманские) национальные сообщества. Таким образом, можно с уверенностью сказать, что область является полиэтнической и поликонфессиональной. Перспективы социально-экономического, демографического и политического развития области во многом предопределяются пути укрепления межнациональных отношений и сохранения этнополитической стабильности в регионе. Вместе с тем, процесс этот идет неоднозначно, сложно и противоречиво, не все препятствия

преодолены. После изменений, произошедших в России к концу XX века, появился целый комплекс назревших вопросов, связанных с удовлетворением национально-культурных потребностей. Однако проводимые ныне меры, предусмотренные на разных уровнях государственного управления, отражают суть проблем и играют позитивную роль в полиэтническом развитии региона. На региональном уровне разработаны механизмы сотрудничества с национальными организациями, развивается система этнокультурного образования, наблюдается процесс расширения информационного пространства на национальных языках.

Очевидно, что указанные подходы не исчерпывают всех возможностей. По мнению В. Торукало: «Мы абсолютно убеждены, что каждый народ, нация, государство должно иметь идеологию, т. е. совокупность идеалов, идей, ценностей» [12]. Данную точку зрения рассмотрим с позиции власти, т. е. политической идеологии. Политическая идеология как ориентированная 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 [13]. Каждая идеология стремится к широкому распространению среди населения. 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 выражать 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 - заканчивается политика. Конституция РФ 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. 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 ст. 13 Конституции РФ, 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 [14]. 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.

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. 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.

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, рефлексирующая к изменениям окружающей среды идея, характерное время изменчивости которой измеряется поколениями.

#### Список литературы

1. Конституция Р.Ф. Принята всенародным голосованием 12. 12. 1993. - М.: Юридическая литература, 2007. – Ст. 26.
2. **Абдулатипов, Р.Г.** Национальный вопрос и государственное устройство России / Р.Г. Абдулатипов. – М.: Славянский диалог, 2000. – С. 4.
3. **Верт, Н.** История советского государства. 1900 – 1991 / Н. Верт. – М.: Прогресс-Академия, 1994. – С. 171-172.
4. Декреты Советской власти. Т. 1. / Институт Марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Институт истории СССР АН СССР. - М.: Политиздат, 1957. - С. 17, 39, 211, 237, 247; В. Ф. Зыбковец. Национализация монастырских имуществ в Советской России (1917-1921 гг.). - М., 1975. С. – 204.
5. **Куликов, Л.М.** Основы социологии и политологии: учебное пособие / Л.М. Куликов. – М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 84.
6. Этнические взаимодействия на Южном Урале. II региональная научно-практическая конференция. / Челябинский государственный университет. Пресс-релиз № 60 от 25. 10. 04 г.
7. Перспективы и реалии участия общественности в обеспечении устойчивого развития Челябинского региона. / М. Соболев, заместитель председателя Челябинского регионального оргкомитета «Гражданский форум». [www.real-centre.ru/teaching/razvitie/obshestv](http://www.real-centre.ru/teaching/razvitie/obshestv).
8. **Бобрин, А.А.** Этническая идентичность и проблемы межнационального мира. // Народы Урала: исторический опыт, традиции и проблемы современности: материалы научно-практической конференции (27. 04. 2009). Екатеринбург: СОМБ, 2009.
9. **Амелин, В.В.** Пути сохранения этнополитической стабильности в полиэтническом регионе // Информационно-аналитический вестник Уральской академии Государственной службы. Выпуск № 3. 2000. – С. 9.
10. **Елагин, В.В.** Сотрудничество как национальная идея / В.В. Елагин // Оренбуржье. 1999. 29 мая.
11. **Амелин, В.В.** Оренбуржье в этнополитическом измерении / В.В. Амелин, В.П. Торукало. – М, 1996. – С. 22-23.
12. **Торукало, В.П.** Национально-культурная политика в регионе: опыт, проблемы, тенденции / В.П. Торукало. – Оренбург, 1995. – С. 7-8.
13. **Василик, М.А.** Политология: учебник для вузов / М.А. Василик. – М. : Гардарики, 2006. – С. 411.
14. Конституция Р.Ф. Принята всенародным голосованием 12. 12. 1993. – М.: Юридическая литература, 2007. – Ст. 13.

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧАЩИХСЯ В СТАРШИХ КЛАССАХ ПО ИСТОРИИ.

**Золотухина Н.В.**  
**МОУ СОШ №1, г. Оренбург.**

Изучение проблемы исследовательской деятельности по истории стоит начать с того, что же такое исследовательская деятельность учащихся. Исследовательская деятельность учащихся - это деятельность, связанная с решением творческой задачи с заранее неизвестным решением и предполагающая наличие основных этапов, характерных для исследования в научной сфере: постановку проблемы, изучение теории, посвящённой данной проблематике, подбор методик исследования и практическое овладение ими, сбор собственного материала, его анализ и обобщение, научный комментарий, собственные выводы. Любое исследование, независимо, в какой области естественных или гуманитарных наук оно выполняется, имеет подобную структуру. Исследование с точки зрения учащегося - это возможность максимального раскрытия своего творческого потенциала. Эта деятельность позволит проявить себя индивидуально или в группе, попробовать свои силы, приложить свои знания, принести пользу, показать публично достигнутый результат. Результат этой деятельности - найденный способ решения проблемы, сформулированный зачастую самими учащимися, носит практический характер, имеет важное прикладное значение и, что весьма важно, интересен и значим для самих открывателей. Учебный проект или исследование, с точки зрения учителя - это интегративное дидактическое средство развития, обучения и воспитания, которое позволяет вырабатывать и развивать специфические умения проектирования и исследования (2). Общеизвестно, что современного человека должны отличать ответственность и инициативность, продуктивность и эффективность, адаптивность к динамично меняющимся условиям, способность к множественным выборам, новый тип функциональной грамотности. Формирование этих социально значимых качеств и призвана решить модернизация образования. Одной из «новых старых» (или хорошо забытых) методик обучения истории, которые широко используются в МОУ «СОШ №1», является работа над учебными проектами. Развитие исследовательских способностей и составление проектов даёт возможность углубленно изучать историю в старших классах. В городе Оренбурге проводятся конференции, на которых учащиеся нашей школы могут защитить проект, над которым работают определённое время (сроки устанавливаются учителем и учеником). В 2007-2008 учебном году была проведена диагностика в старших классах, чтобы отметить учащихся, способных заниматься исследовательской деятельностью и работать над учебными проектами по истории. Одна из вводных диагностик выглядела следующим образом: в процессе изучения курса истории в 9 классе была организована проектная работа на уроке при изучении темы: « Политическая система СССР в 20-30-е годы». Для выполнения работы класс разделился на

группы с учётом интересов учащихся: «историки», «журналисты», «краеведы». Каждой группе были предложены примерные темы, которые предстояло разработать и представить для защиты на уроке.

«Историки» должны были ответить на вопрос: почему начались массовые репрессии в СССР?

«Журналисты» должны были собрать документальные материалы, периодическую литературу по данной теме.

«Краеведы» должны были собрать материалы о репрессированных в нашем крае, посетив музей имени Т.Г. Шевченко. В течение недели до проектного урока класс был полностью занят работой. Была проведена консультация, на которой шла систематизация собранного материала и подготовка к защите и презентации проекта. Каждая группа расположилась в классе на своём рабочем месте (столы в классе были сдвинуты, стулья расставлены вокруг этого импровизированного круглого стола, на котором были расположены принесённые материалы). Для каждой группы были подготовлены папки, в которых находились задания группам, критерии оценки группы, таблицы критериями самооценки, памятка «Как говорить». После этого каждая группа приступила к защите. С помощью данной диагностики были выявлены лидеры групп. Одним из лидеров была Александрова Валентина, которая продолжила работу над этой темой.

Данная проектная работа преследует следующие цели:

1. Научить самостоятельному достижению намеченной цели.
2. Научить предвидеть мини-проблемы, которые предстоит при этом решить.
3. Сформировать умение работать с информацией, находить источники, из которых её можно почерпнуть.
4. Сформировать умения проводить исследования, передавать и презентовать полученные знания и опыт.
5. Сформировать навыки исследовательской работы у учащихся.

Об организации любой проектно-исследовательской деятельности даёт представление технологическая карта. Пример такой карты был взят из опыта Тарасовой Н.В., которая преподаёт историю в Московском культурологическом лицее (8). Одним из этапов составления технологической карты являются ведение консультаций по технологии проектных работ, по выбору тематики и жанров учебных проектов, источников информации. На консультации обсуждаются идеи будущих проектов, составление индивидуальных планов работы над проектами. Оказывается помощь учащимся в подборе индивидуального стиля проекта.

В старших классах была проведена исследовательская работа и составление проекта по теме «Массовые репрессии в Оренбургской области». Учащимся был представлен план работы над проектом.

Речь в исследовательской работе шла о попытке осмыслить трагические страницы отечественной истории на примере нашего края. Был выбран лидер, работа которого была представлена на городской научно-практической

конференции «Интеллектуалы XXI века». Были поставлены цели работы: изучение конкретных человеческих судеб, форм сопротивления личности и общества сталинской несвободе. Работа над проектом подразумевала изучение дополнительного материала. Поисковым этапом проектной деятельности было изучение выставки «Годы беззакония», посещение встречи репрессированных, их родственников в музее города Оренбурга. Обобщающим этапом проекта было выделение тезисов и оформление работы. Итоговым продуктом исследования было составление доклада, видеофильма, презентации.

В процессе исследовательской деятельности развиваются умения:

1. Учебно-информационные умения.  
Умения работать с письменными текстами.
  - 1.1 Умения работать с устными текстами.
  - 1.2 Умения работать с реальными объектами как источниками информации.
2. Учебно-логические умения.
  - 2.1 Анализ и синтез.
  - 2.2 Сравнение.
  - 2.3 Обобщение и классификация.
  - 2.4 Определение понятий.
  - 2.5 Доказательство и опровержение.
  - 2.6 Определение и решение проблемы.

Учащиеся, которые занимаются исследовательской работой объединены в единую группу.

На базе школы действует школьное научное общество «На парусах творчества».

Цели школьного научного общества МОУ «СОШ №1»:

1. Привлечение учащихся к исследовательской деятельности в различных областях как средству развития индивидуальных способностей и склонностей учащихся.
2. Активное включение учащихся в процесс самообразования и саморазвития, совершенствования умений и навыков самостоятельной работы учащихся, повышения уровня знаний в интересующих областях науки, искусства, техники и производства.
3. Организация научно-исследовательской и проектной деятельности учащихся для совершенствования процесса обучения и профориентации.
4. Овладение методами и приёмами научно-исследовательской и проектной деятельности, знаниями и умениями, выходящими за границы учебных программ.
5. Развитие самостоятельности мышления, познавательных интересов и творческого потенциала учащихся, воспитание потребности к расширению и углублению знаний.

Проектно-исследовательская деятельность учащихся может проводиться не только на уроках и при подготовке к различным конференциям, но также во внеурочной деятельности. На базе школы №1 уже не первый год работает клуб

« Поиск», в состав которого входят ученики старших классов. Основные направления деятельности: патриотическое, гражданское. Такие проекты воспитывают у учащихся патриотизм, чувство гражданственности. Нужно отметить, что любая проектно-исследовательская деятельность не принесёт ожидаемых результатов без материально-технического, учебно-методического оснащения. Каждое исследование должен сопровождать консультант.

Важным этапом проектно-исследовательской деятельности является изучение литературы. Правильно подобранный материал поможет учащимся подготовить грамотный, обоснованный проект. Обязательным является посещение библиотек, архива.

К каждому проекту предъявляются определённые требования:

1. Представляются в виде конкретного продукта
2. Выполняются в едином стиле (например, итоговый доклад должен содержать заголовки, подзаголовки, иметь поля).
3. Содержат соответствующие сноски, примечания, указывающие на источники.
4. Они рассчитаны на восприятие как зрителей, так и читателей.
5. Защищаются в присутствии заинтересованной аудитории. Во время защиты присутствует жюри, среди них и представители институтов.
6. Результаты должны в дальнейшем использоваться в учебном процессе.

Одним из видов долгосрочных проектов, разработанных в школе №1, был проект на тему «Политические партии в Оренбургской области».

Главная цель исследования- изучение политической ситуации и политических партий на примере города Оренбурга.

Основные задачи работы:

1. Рассмотреть основные политические партии Оренбургской области, более подробно остановиться на изучении определённых партий («Единая Россия», «Либерально-демократическая партия», «Коммунистическая партия»).
2. Доказать, что эти партии играют ведущую политическую роль в России.

При изучении данной проблемы проводился подробный анализ политической ситуации на примере нашего края. Важным этапом исследовательской работы являлось посещение региональных отделений политических партий. На основе полученной информации был разработан проект. Одним из этапов работы является проведение опроса. Он носит практический характер. На основе теории и практики были подведены итоги. В заключении были отмечены перспективы работы над проектом: продолжить изучение политических партий в городе Оренбурге. Это подтверждает, что данный проект является долгосрочным. Завершая анализ теоретических и практических проблем проектно-исследовательской деятельности учащихся, необходимо отметить и некоторые её негативные стороны. Так, учителя и методисты отмечают:

1. Неравномерность нагрузки учащихся и учителей на разных этапах работы над проектом.
2. Увеличение риска неудачного окончания работы учащимися.
3. Повышение эмоциональной нагрузки.

4. Невозможность включить значительное число учащихся в работу над проектом.

*Список литературы.*

1. **Беляков, Е.М., Воскресенская, Н.М.** Проектная деятельность в образовании// Преподавание истории в школе.-2007.-№5.
2. **Воровщиков, С.Г., Новожилова, М.М.** Школа должна учить мыслить, проектировать, исследовать Москва.-2007.
3. **Герасимова, Т.Б.** Организация проектной деятельности в школе// Преподавание истории в школе.-2007.-№5.
4. **Голуб, Г.Б., Чуракова, О.В.** Метод проектов как технология формирования ключевых компетентностей учащихся.-Самара.-2003.
5. **Гугнина, О.В.** Метод проектов в воспитании толерантности// Преподавание истории в школе.-2007.-№3.
6. **Ивочкина Т., Ливерц И.** Организация научно-исследовательской деятельности учащихся // Народное образование.-2000.-№3.
7. **Леонтович, А.В.** Подборка статей о практике организации исследовательской деятельности учащихся // Завуч.-2001.-№1.
8. **Тарасова, Н.В.** Проектная работа по истории // Преподавание истории и обществознания в школе.-2004.-№3.

# К ДИСКУССИИ О РЕФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

**Маслова И.А.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

Начало XXI века в России характеризовалось в целом как период общественного неблагополучия. Россия находилась в условиях системного кризиса. Среди основных факторов, породивших кризиса обычно называют три: устойчивый бюджетный дефицит, слабость самого государства, недостаток рыночных отношений. Тяжелой оставалась социально-демографическая ситуация: смертность превышала рождаемость, стремительно распространялись социально-обусловленные заболевания, особенно среди людей репродуктивного возраста. Кризис затронул экономику, систему образования, здравоохранение, правоохранительную систему и др. В этой ситуации политическое руководство страны выступило с обоснованием нового политического курса, новой стратегии развития России в XXI в., новых подходов к формированию внутренней и внешней политики. Этот курс был обоснован в Посланиях второго Президента РФ В.В.Путина Федеральному собранию РФ. Новая стратегия развития России в начале XXI века получила название «план Путина».

Для нового политического курса российского руководства характерны принципиально новые политические оценки природы и масштаба новых исторических вызовов, с которыми столкнулась Россия на рубеже XX и XXI веков, и ответ на которые был предложен командой второго Президента России В.В. Путина. Уже в 2002 году Президентом было отмечено, что небольшие достижения в реализации нового курса имеются: начался экономический рост, удалось создать новые рабочие места, сократить число безработных (на 700 тыс. чел). Реальные доходы граждан выросли на 6 %. Постепенно улучшался и деловой климат в стране. В 2006-2007 гг. перемены к лучшему в экономическом состоянии России почувствовали на себе все социальные группы. В 2007 году стартовали национальные проекты, в рамках которых предстоит решить многие социальные проблемы. Новый курс позволил в некоторой степени стабилизировать обстановку в стране. Третий Президент РФ Д.А. Медведев гарантировал обеспечение преемственности в реализации стратегического курса России. На встрече с представителями общественных организаций 19 сентября 2008 г. Д.А. Медведев сказал: «Никакие новые внешние обстоятельства – а уж тем более давление на Россию извне – не изменят нашей стратегической линии на построение свободного, прогрессивного и демократического государства и общества» [1].

Оценка социально-политических последствий проводимых преобразований вызывает неоднозначную реакцию в обществе. Резкая дифференциация прослеживается как в социально-экономической, так и политической сфере.

Дискуссионным остается вопрос реформирования политической системы общества в России.

**Политическая система** общества - это совокупность различных политических институтов, социально-политических общностей, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, осуществляющих власть, взаимоотношения между социальными группами и индивидами. Необходимо отметить, что нормы и ценности определяются интересами доминирующих в обществе социальных групп. Так после крушения коммунистического режима в странах Восточной Европы, произошла коренная смена политической системы в этих государствах.

Полное преобразование одной системы в другую называется трансформацией, а процесс реформирования охваченной кризисом системы с целью приспособления к новой политической ситуации называется системным изменением.

В начале 1990-х гг. в России в качестве приоритетных были определены демократические нормы и ценности. Это предопределило характер системных изменений, которые завершились трансформацией политической системы.

Россия позиционирует себя как демократическое государство.

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

Определение Российской Федерации в качестве **демократического государства** раскрывается, прежде всего, в положении о том, что единственным источником власти в России является народ, кроме того, в положении о том, что эту власть сам народ и осуществляет как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

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

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

В Российской Федерации наряду с федеральными органами государственной власти, осуществляющими свои полномочия на всей ее территории, имеются органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации. Они осуществляют всю полноту государственной власти на своей территории в пределах своих полномочий. **Субъекты Российской**

**Федерации** имеют свое законодательство; их статус закреплен не только в федеральном законодательстве, но и в конституциях республик, уставах краев, областей, округов, городов федерального значения.

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

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

Характеристика Российской Федерации в качестве **правового государства** означает, что в организации и деятельности государства преобладают принципы права, а не мотивы политической целесообразности. Правовое государство «связано» правом, исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и свобод человека и возложения на государство обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Власть осуществляют только те, кто на это уполномочен Конституцией и законами, причем в рамках предусмотренных ими предметов ведения и полномочий. Гарантирована судебная защита прав и свобод человека и гражданина.

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

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

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

Согласно Конституции, на общедофедеральном уровне законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание, исполнительную - **Правительство**, а судебную - **федеральные суды (Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и иные федеральные суды)**. Президент Российской Федерации не является органом какой-либо из трех властей, а, как сказано в части второй статьи 80, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

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

Так, обособление функции принятия законов и наделение соответствующими полномочиями Федерального Собрания (федеральные законы принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации) сочетается с правом Президента отклонять законы, что влечет их возврат в парламент для вторичного обсуждения, а также издавать указы (в том числе нормативного характера), которые не должны противоречить законам, и правом Правительства издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента. Такой статус Президента произведен от его титула главы государства и гаранта Конституции.

Акты исполнительного характера, издаваемые Правительством, связаны с необходимостью повседневного осуществления организующей деятельности и неизбежным наделением исполнительной власти дискреционными полномочиями (дискреция - право усмотрения в рамках, определенных законом).

Лишь закон, а не какие бы то ни было иные соображения, а также посторонние влияния, требования и указания, - основа правосудия, судебной деятельности. Независимость является важнейшей характеристикой, отличающей судебную власть. При решении конкретных дел суды независимы даже от вышестоящих судов.

Особую роль в обеспечении принципа разделения властей играет Конституционный Суд Российской Федерации, правомочный решать дела о соответствии Конституции Российской Федерации, в частности, федеральных законов, нормативных актов Президента, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации.

Понимая самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти как их известную независимость (в границах собственных полномочий) друг от друга, ее нельзя трактовать как независимость этих органов от Конституции и законов, как их свободу от контроля со стороны общества.

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

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

В статье «Россия, вперед», опубликованной 10 сентября 2009 Президент РФ Д. Медведев обозначил векторы модернизации политической системы на современном этапе: «Политическая система России также будет предельно открытой, гибкой и внутренне сложной. Она будет адекватна динамичной, подвижной, прозрачной и многомерной социальной структуре. Отвечать политической культуре свободных, обеспеченных, критически мыслящих, уверенных в себе людей. Как и в большинстве демократических государств, лидерами в политической борьбе будут парламентские партии, периодически сменяющие друг друга у власти. Партии и их коалиции будут формировать федеральные и региональные органы исполнительной власти (а не наоборот), выдвигать кандидатов на пост главы государства, руководителей регионов и местного самоуправления. Они будут иметь длительный опыт цивилизованной политической конкуренции. Ответственного и содержательного взаимодействия с избирателями, межпартийного сотрудничества и поиска компромиссных вариантов решений острейших социальных проблем. Соединят в политическое целое все части общества, граждан всех национальностей, самые разные группы людей и наделённые широкими полномочиями российские земли. Политическая система будет обновляться и совершенствоваться в ходе свободного соревнования открытых политических объединений. При сохранении межпартийного консенсуса по стратегическим вопросам внешней политики, социальной стабильности, национальной безопасности, основ конституционного строя, охраны суверенитета нации, прав и свобод граждан, защиты права собственности, неприятия экстремизма, поддержки структур гражданского общества, всех форм самоорганизации и самоуправления. Подобный консенсус существует во всех современных демократиях».

Далее отмечают, что на современном этапе политические партии получили дополнительные возможности влиять на формирование исполнительной власти в субъектах федерации и муниципалитетах, смягчены формальные требования по ряду вопросов партстроительства. Облегчены условия выдвижения кандидатов на выборах в Государственную Думу.

Законодательно установлены гарантии равного доступа к государственным средствам массовой информации парламентских партий.

Модернизация политической системы не может произойти в короткий промежуток времени, это длительный процесс.

По мнению многих исследователей данного вопроса, своеобразие и сложность ситуации в России определяется тем, что:

-происходит не только смена режимов, но и смена общественного строя;

-политическая демократизация началась до того, как сложились элементы современного рынка;

-реализация ключевых задач модернизации проходит при одновременном решении двух проблем: изменении старой политической системы и проведении экономической реформы, призванной обеспечить переход к рыночной экономике;

-отсутствие экономических коней у демократических институтов затрудняет процесс формирования стабильной политической системы;

-правящая элита ориентируется на либерально-американский тип рынка, не вписывающийся в социальную реальность и традиции России.

В последнее время также высказываются позиции, что наряду с проявляющимися чертами демократизации на современном этапе России имеются все признаки авторитарной власти. Ситуация осложняется тем, что нет мощных противовесов этой углубляющейся тенденции, которые гарантировали бы постепенный характер перехода к социально ориентированной рыночной экономике, демократический тип политической системы. В статье «Власть и общество» А.Л. Андреев отмечает, что из самых примечательных черт современной России является крайне **неровное отношение** граждан к различным элементам политической системы, что надо рассматривать как симптом ее внутренней противоречивости и неустойчивости. Сравнивая со странами страны Западной Европы, в которых преобладает одинаково позитивное восприятие всех институтов «демократического устройства», то для России, напротив, характерны большие разрывы в уровне доверия к разным ветвям власти, политическим институтам и структурам гражданского общества [2].

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

Проведение преобразований определяется расстановкой политических сил, состоянием политической элиты, характером власти. И так, в осмыслении содержания современного этапа в жизни России необходимо учитывать всю совокупность факторов, определяющих отсутствие прочного гражданского мира и последовательность демократических преобразований.

#### *Список литературы*

1. Выступление на встрече с представителями общественных организаций [Электронный ресурс]: Д.А. Медведев, 19.09. 2008. — Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/> - 30.10.2009.

2. *Власть и общество в современной России. Перспективы* [Электронный ресурс]: - А.Л. Андреев 2008. — Режим доступа : <http://www.perspektivy.info/rus/> - 30.10.2009.

## **К ПРОБЛЕМЕ РОЛИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В СОДЕРЖАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ**

**Брагиров Г. Б.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

При анализе политической культуры мы неизбежно сталкиваемся с её сложной природой и своеобразным многогранным содержанием. Выражаясь в непосредственной практической политической деятельности общества, конкретном политическом поведении и участии, как отдельных индивидов, так и отдельных социальных групп, политическая культура имеет, прежде всего, субъективную основу, которая выражает и внутреннее понимание политического бытия со стороны политических акторов и их отношение к окружающей политической действительности.

Процесс формирования политической культуры связан с различными факторами, определяющими его направленность и конечный результат, хотя здесь следует уточнить, что конечный результат в действительности всегда оказывается промежуточным, поскольку сама политическая жизнь находится в постоянной динамике. Среди этих факторов, конечно, нужно назвать и исторические духовные традиции того или иного народа, этноса, и степень просвещённости и образованности, и уровень экономического и технологического развития, и т.д. Но особое место среди них будет занимать идеологический фактор, выражающийся в господствующей в конкретный период политической идеологии (или нескольких идеологий) В последнее время в научной среде возрастает интерес к политическим идеологиям. Это вызвано объективными причинами – политические лидеры и партии позиционируют себя, прежде всего через определённые идеологии, выраженные в их политических программах. Доказывая своё право на власть, они апеллируют к истинности и объективности своих идеологических платформ. С другой стороны общество пережив этап активной деидеологизации, постепенно приходит к выводу о необходимости общепринятой идеологии, позволяющей обеспечить относительный порядок в представлениях граждан о государстве и политической жизни. Без этого, соответственно, практически невозможно сформировать конструктивное политическое поведение в современном обществе.

На всём протяжении политической истории политика была неразрывно связана с идеологией. Её генезис определяется динамикой форм общественного мировоззрения, причём именно собственно сама политическая идеология как самостоятельный тип мировоззрения или как форма общественного сознания появилась, только в последние столетия. В древнейших и средневековых государствах её функции с успехом выполняли мифологические концепции и религиозные учения, прежде всего это было связано с тем, что доминирующая по численности часть общества была элементарно безграмотна, а в представлениях людей об окружающем мире, и о самих себе безраздельно господствовали предрассудки и верования. Формирование научного восприятия

действительности отразилось и на объяснении политической реальности и на выработку ценностей и желаемых принципов социально-политического устройства государства. Осознание сущности и роли политической идеологии практически совпадает с периодом зарождения основных общепринятых идеологических доктрин. Однако, культурные особенности, тип социальной структуры и характер социальных отношений неизбежно накладывали отпечаток на содержание идеологии. Политические идеологии можно в некотором смысле делить на рациональные и иррациональные. В рациональных будет преобладать концепция построенная на анализе, расчёте, в иррациональных будет доминировать эмоциональная составляющая, основанная на вере (в Божественное предопределение, исключительность политической идеи или лидера и т.д.) и вот здесь уместно обратить внимание на особенности мировосприятия того или иного народа, его менталитет. С другой стороны идеология отражает определённый тип общественного сознания. Этот вопрос уже рассматривался в ряде работ прошлого века, но в указанных работах речь идет в основном о классовом сознании, не учитывая в полной мере национальные культурные особенности. Так, согласно Манхейму, всякое сознание является общественно обусловленным, выражает определённые классовые интересы, которые всегда эгоистичны. Соответственно буржуазные идеологии отражают прагматическое восприятие мира, идеологии рабочих классов (здесь надо иметь в виду статус наёмного работника) – утопическое [1]. Но любую форму общественного сознания мы не можем отрывать от культуры, как формы объективной реальности, которая создаётся непосредственно самим обществом. В этом случае мы можем говорить о влиянии на идеологии различных уровней культуры, в том числе и субкультур. Субкультуры представляют различные социальные классы, страты, культура будет связана с менталитетом. Попадая в различные социальные среды тот или иной вид политической идеологии, начинает претерпевать изменения, обусловленные именно определённой культурной средой.

Появление рациональной политической идеологии как формы массового мировоззрения возможно лишь при условиях достаточной образованности населения, наличия единой (или доминирующей) системы образования, и совокупности материально-технических средств для распространения этой идеологии. Образование имеет прямую связь с политической идеологизацией общества. Как таковое образование предполагает в самом широком понимании деятельность, связанную с воспроизводством и развитием социальной структуры общества, передачей культурного наследия между поколениями, направленную, на содействие и сохранение социального порядка [2]. Именно данная трактовка направленности образования и объясняет глубокую связь данной социальной деятельности со сферами политики и культуры. И здесь мы можем указать, что образование и просвещение отличаются разным содержанием. Сохранение социального порядка одна из главных функций политической системы и конкретная задача политической элиты (независимо от её социальной природы и типа). Расширение толкования роли образования во второй половине XX века, по которому оно понимается как средство решения

проблем и стирания социальных антагонизмов [3], не повлияло, в сущности, на указанную выше функцию.

Исторические факты же факты безапелляционно подтверждают связь образования и политики, и использования образования для пропаганды политической идеологии, особенно это касается первой половины XX века, времени установления и расцвета в ряде европейских государств тоталитарных режимов, осуществления культурной революции в СССР, фактически сформировавшей отлаженную и массовую систему советского образования, деятельности министерства пропаганды в Германии, строительства «корпоративного государства» в Италии. В СССР, при авторитарном режиме, практически до конца 80-х начала 90-х гг. система образования сохраняла ярко выраженную идеологическую направленность. В настоящее время данные периоды истории подвергаются существенной критике с различных сторон – и представителями науки, и общественными деятелями, и правозащитниками, и творческой интеллигенцией. Эта критика, безусловно, авторитетна и заслуживает внимания, поскольку рождена не политической конъюнктурой, а профессиональным взглядом и органической причастностью к судьбе своей страны и гуманистическим идеалам. При этом критике подлежат отдельные стороны идеологизации образования. Содержание современного образования не может не брать на себя функции политической социализации, именно образовательные структуры обеспечивают усвоение молодым поколением основы политических и правовых знаний, которые дополняются или претерпевают изменения, в зависимости от тех или иных объективных и субъективных факторов. Однако при этом надо учитывать, что сам генезис социализации отражает культурно-исторический процесс того или иного народа и в свою очередь приводит к возникновению специфичности системы образования, которая также становится сферой внутренней политики государства. Образование не может находиться вне политической идеологии, которая прививает наиболее важные ценности и принципы политической деятельности. В самом позитивном смысле политическая идеология должна защищать интересы государства, как социально-политической общности, отражать реальные согласованные интересы большинства населения, принимаемые разными социальными группами. В этом смысле государство не может полноценно существовать без общих идеологических представлений. Другой вопрос, чьи социальные интересы в основном представляет и защищает доминирующая политическая идеология.

Тот факт, что какая-то основная политическая идеология необходима обществу подтверждается реальными процессами, затронувшими наше государство. В результате упомянутой выше деидеологизации и выхода сферы образования из под серьёзного государственного контроля в современной России, проявились отдельные факты, обнаруживающие влияние на образование, а вследствие и на мировоззрение и гражданскую позицию молодёжи со стороны определённых политических сил, незаинтересованных в сохранении сильной, экономически развитой, независимой и единой России.

Здесь по нашему мнению важно упомянуть, что процесс деидеологизации происходил не только в России, а был присущ и США и странам Западной Европы. Его реальность подтверждается появлением теорий деидеологизации известных современных исследователей Дж. Гэлбрейта, Э. Тоффлера, Д. Белл. В указанных теориях настойчиво доказывалась мысль о переходе современного общества в такую фазу развития, при которой все важнейшие вопросы его существования осмысляются и решаются с помощью науки, через научно-рационалистический подход, отбрасывая при этом необоснованную веру в те или иные идеалы, большей частью и недоказанные. Такие утверждения не могли появиться случайно, они были напрямую связаны с определённой стороной реального состояния западного общества – удовлетворение материальных потребностей широких масс, высокий уровень их благосостояния, продуманное сглаживание социальных различий и т.д. соединились с формированием и распространением нового типа культуры – «культуры супермаркета», принёсшей новые главные ценности, и с процессом глобализации. Ещё одним фактором развития этих концепций было прекращение «холодной войны» и распад СССР, который был взят за стержневой в работах Ф. Фукуямы. Однако мировые события рубежа XX и XXI вв. дают возможность для критического осмысления указанных теорий и ещё раз подтверждают связь политической культуры и политической идеологии. По мнению С. Хантингтона главной особенностью картины мира в начале XXI в. стало его деление на две неравные части Запад и все остальные (не-Запад), между которыми происходит нарастание конфронтации. В соответствии с теорией указанного автора конфликты между цивилизациями, сформировавшимися на Земле, практически неизбежны. Заметим, что эти цивилизации различны, прежде всего, своими культурными системами, которые в свою очередь формируют специфичность политических культур, а они в свою очередь отражаются в политических идеологиях. Простым примером несовпадения представлений о содержании политической культуры, является ситуация в Ираке, где попытка со стороны США декларативно создать либерально-демократическое общество пока терпит полное фиаско.

Говоря о значимости политических идеологий в современной политической жизни, безусловно, нужно рассматривать, критически саму природу политической идеологии, как формы массового специфического мировоззрения, её связь с особенностями национальной культуры и процессом принятия в том, или ином культурном пространстве. В этом случае интересна концепция Георга Лукача, считавшего, что идеология, является ложной картиной мира, поскольку напрямую связана с определённым классовым сознанием. Лукач связывал формирование классового сознания со становлением буржуазного капиталистического общества, буржуазное классовое сознание характеризуется атомизацией, рационализацией и расчётливостью, что в свою очередь приводит к изолированности и вражде людей [4]. Однако при это необходимо учитывать, что рождаясь в рамках классового восприятия политической реальности, идеология уже изначально носит не только рационально-объяснительный характер, но и иррациональное

эмоциональное отношение, основанное на вере в декларируемые идеологией ценности. Кроме этого можно отметить, что политическая идеология может появляться и без влияния именно буржуазного мировоззрения. Примером этого является появление и распространение теории официальной народности С.С. Уварова в России первой половины XIX века. Её основные положения были прекрасно «приспособлены» к доминирующей в России того периода патриархально-крестьянской субкультуре, а в дальнейшем были поддержаны и дополнены в «Манифесте» Победоносцева. По мнению некоторых современных российских исследователей, формула С. С. Уварова: «православие, самодержавие, народность» трансформировалась несколько раз с исторического момента её появления, но не утратила своего главенствующего значения в России [5]. Безусловно, такое мнение может вызвать и вызывает дискуссии. Однако нельзя не признать, что указанный выше вывод подтверждается рядом фактов, главный из которых устойчивость авторитарного политического режима в России, который переходит в разные виды, но при этом сохраняется.

Политическая жизнь в современной России, и в частности уровень принятия населением в условиях декларируемого конституцией политического плюрализма тех или иных идеологических концепций показательно демонстрирует специалистам и исследователям, насколько большая роль в этом принадлежит именно культурному фактору. В свою очередь явно прослеживается взаимосвязь между существующей политической культурой и пропагандируемым в России идеологическим представлениям, с их ценностными системами. Также нельзя и не признать взаимовлияние политических идеологий и политической культурой.

#### *Список литературы*

1. **Голобков, В. Г.** *Краткая история философии: учебное пособие/ под общей редакцией В.Г. Голобкова.* – М.: «Олимп», изд-во АСТ. 2002. – 560 с. – ISBN 5-17-006916-2, ISBN 5-8195-0453-4.
2. **Джерри, Д.** *Большой толковый социологический словарь: том 1: пер. с англ. / Д. Джерри, Д. Джерри* – М. : «Вече», 2001. – 544 с. – ISBN 5-7838-0426-6.
3. **Джерри, Д.** *Большой толковый социологический словарь: том 1: пер. с англ. / Д. Джерри, Д. Джерри* – М. : «Вече», 2001. – 544 с. – ISBN 5-7838-0426-6.
4. **Голобков, В.Г.** *Краткая история философии: учебное пособие/ под общей редакцией В.Г. Голобкова.* – М.: «Олимп», изд-во АСТ. 2002. – 560 с. – ISBN 5-17-006916-2, ISBN 5-8195-0453-4.
5. **Разлогов, К.Э.** *Православие самодержавие народность: исторические трансформации магической формулы / Русский вопрос история и современность: Материалы VI Международной научно-практической конференции (Омск, 1-2 ноября 2007 г.) /отв. ред. М.А. Жигунов, Т.Н. Золотова* – Омск, ООО Издательский дом «Наука», 2007. – С.53-54. – ISBN 978-5-8268-1058-3.

# ЛЕГИСЛАТУРА ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

**Фомичева О. А.**

**Оренбургского государственного университета, г. Оренбург**

Согласно Федеральному закону от 06.10.1999 года 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее – Закон № 184-ФЗ), позволяющему субъектам РФ самостоятельно формировать законодательные (представительные) органы власти, в Оренбургской области вот уже с 1994 года функционирует своя легислатура – Законодательное Собрание Оренбургской области. Если статус Федерального Собрания, как законодательного органа Российской Федерации, устанавливается Конституцией Российской Федерации, то статус Законодательного Собрания Оренбургской области определен не только в Уставе Оренбургской области [2], но и в специальном Законе Оренбургской области от 19.07.1994 года (действующий в редакции от 03.05.2007 года) «О Законодательном Собрании Оренбургской области» [3].

В отличие от Федерального органа законодательной власти и таких субъектов Федерации, как Республики, Законодательное Собрание Оренбургской области законодательством не определено в качестве парламента. К слову сказать, Федеральный закон № 184-ФЗ и не устанавливает обязательность структурирования законодательных органов субъектов Российской Федерации в виде парламентов, а так же не называет их таковыми. Парламент провозглашается, как правило, только в единственном числе – такое качество признается только за общенациональным законодательным органом власти. Кроме того, Законодательное Собрание Оренбургской области не имеет двухпалатной структуры, аналогичной федеральному уровню законодательной власти. Если исходить из терминологии конституционного права России, то термин "структура парламента" может быть рассмотрен как в широком, так и в узком смысле слова: в узком смысле термин может обозначать только деление парламента на палаты; в широком смысле – структурирование не только на палаты, но и на составные элементы палат парламента (комитеты, комиссии, иные структурные элементы)" [4]. Таким образом, при понимании структуры областного парламента в узком смысле слова следует сказать, что Законодательное Собрание Оренбургской области – однопалатный представительный орган.

Законодательное Собрание Оренбургской области обладает полномочием самостоятельного структурирования собственного аппарата, который состоит из Председателя, заместителя Председателя и секретаря легислативного органа. Должность Председателя Законодательного Собрания предполагает выполнение депутатских обязанностей исключительно на профессиональной постоянной основе, обеспечение проведения заседаний и внутреннего распорядка Законодательного Собрания, а также обязательное участие в

составах образованных областных Советов – в Общественно-политическом Совете при Губернаторе Оренбургской области, образованным Указом [5] Губернатора Оренбургской области и в Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, образованным Указом Губернатора Оренбургской области [6].

Законодательное Собрание Оренбургской области из своего состава образует комитеты и комиссии: по вопросам бюджетной, налоговой и финансовой политики; по вопросам экономического развития, промышленно-хозяйственного комплекса и предпринимательства; по вопросам собственности, природопользования и строительства; по вопросам аграрно-промышленного комплекса; по вопросам образования, науки, культуры и спорта; по вопросам социальной политики и здравоохранения; по вопросам деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, внешних связей и общественных объединений; по вопросам законности, правопорядка, прав человека, военнослужащих и казачества. Законодательным Собранием Оренбургской области в соответствии с Положением о постоянных комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Оренбургской области [7] (далее Положение) образована мандатная комиссия, которая занимается предварительным изучением и подготовкой к рассмотрению Законодательным Собранием вопросов, связанных с подтверждением полномочий вновь избранных депутатов Законодательного Собрания, досрочным прекращением их полномочий и депутатской этикой. Депутат Законодательного Собрания может быть, как правило, членом только одного постоянного комитета. Исключение составляют депутаты, входящие в состав мандатной комиссии, которые могут быть членами еще одного постоянного комитета, а также председатели постоянных комитетов, которые с правом решающего голоса входят в состав постоянного комитета Законодательного Собрания. В состав постоянных комитетов не избирается Председатель Законодательного Собрания. Для подготовки отдельных вопросов своего ведения решением комитетов в их структуре могут быть образованы также временные рабочие группы.

Регламент Законодательного Собрания Оренбургской области [8] (далее Регламент) предусматривает формирование постоянных и временных комиссий Законодательного Собрания, не входящих в перечень Положения о постоянных комитетах и комиссиях. Данные комиссии могут быть образованы с привлечением лиц, не являющихся депутатами. Ярким примером может послужить постоянная комиссия, сформированная в целях взаимодействия Правительства Оренбургской области и Законодательного Собрания Оренбургской области в сфере законопроектной деятельности. Это постоянно действующий орган, учрежденный Распоряжением Губернатора и Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области [9], являющийся совещательным и консультативным органом по подготовке и разработке проектов нормативных правовых актов Оренбургской области и созданный для предварительного изучения и подготовки к рассмотрению Законодательным Собранием нормативных правовых актов, их анализа и

экспертизы. Данная комиссия сформирована из числа специалистов органов государственной власти области, ученых-правоведов, юристов-практиков, представителей общественности. Кроме того, Законодательным Собранием формируются временные рабочие группы, которые, как правило, создаются при решении каких-то специфических задач, но имеющие смешанный состав – как привлеченных специалистов, так и депутатов Законодательного Собрания. Как правило, потребность в них возникает при разработке значимых нормативных актов, таких как устав, бюджет, областные программы и т.д. В состав рабочей группы могут быть привлечены ученые в области права и в той сфере, которая выступает предметом регулирования данного закона, работники государственных органов, а также специалисты и практики, хорошо знакомые с той областью деятельности, которая выступает в качестве предмета правового регулирования. Примером может послужить образованная Распоряжением Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области [10] с целью принятия Закона «Об областном бюджете на 2004 год» временная рабочая группа. В состав данной группы помимо ответственного за проект Закона комитета по вопросам бюджетной, налоговой, финансовой политики и внешнеэкономических связей, а также представителей депутатов из каждого комитета Законодательного Собрания, включены также представители исполнительной власти области: первый заместитель начальника финансового управления администрации области; заместитель директора департамента администрации области по вопросам экономики; заместитель руководителя Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Оренбургской области.

В рамках существующего принципа разделения власти по вертикали, законодательный орган субъекта Федерации на основании Федерального Закона Российской Федерации от 05.08.2000 года № 113-ФЗ (действующий в редакции от 21.07.2007 года) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [11] оказывает существенное влияние на формирование состава Совета Федерации РФ путем избрания своего представителя, тем самым осуществляется непосредственное влияние регионов на законодательный процесс. В Оренбургской области решение об избрании члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации оформляется Постановлением Законодательного Собрания. В соответствии с Регламентом Законодательного Собрания кандидатуры для избрания члена Совета Федерации – представителя Законодательного Собрания Оренбургской области выносятся на рассмотрение Законодательного Собрания его Председателем, а также на основании письменного обращения группы депутатов Законодательного Собрания численностью не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Член Совета Федерации избирается на заседании Законодательного Собрания тайным голосованием с использованием бюллетеней путем получения большинства голосов от числа избранных депутатов. Избранный член Совета Федерации в течение срока своих полномочий не может быть депутатом Законодательного Собрания Оренбургской области.

Законодательные региональные органы власти в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ наделены правом законодательной инициативы. Законодательная инициатива перед Федеральным Собранием Российской Федерации выражена в праве: участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения; внесения в Государственную Думу РФ предложений о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ; участия в процедуре одобрения поправок к гл. 3 - 8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ; принятия законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Законодательная инициатива от законодательного органа Оренбургской области оформляется Постановлением Законодательного Собрания путем принятия большинством голосов от числа избранных депутатов. Право законодательной инициативы на региональном уровне в Законодательном Собрании Оренбургской области в соответствии с Уставом принадлежит депутатам, комитетам и комиссиям Законодательного Собрания, Губернатору Оренбургской области, представительным органам местного самоуправления, главам муниципальных районов и городских округов, исполняющим полномочия главы местной администрации, Совету (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, Избирательной комиссии Оренбургской области, Счетной палате Оренбургской области, профессиональным союзам. Право законодательной инициативы принадлежит также Оренбургскому областному суду, Арбитражному суду Оренбургской области, прокуратуре Оренбургской области по вопросам их ведения.

Как известно, законодательным процессом называют деятельность законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов, внесению в них изменений и отмене законов [12]. В принципе процедура подготовки и принятия нормативных правовых актов субъектов Федерации соответствует аналогичной процедуре на федеральном уровне. Принятию какого-либо нормативно-правового акта предшествует включение проекта акта в план законопроектных работ. При этом определяются приоритетные, первоочередные законопроекты, скорое принятие которых имеет важное значение для социального, экономического и культурного развития субъекта Федерации. Однако составление подобного рода планов не исключает возможности внепланового рассмотрения законопроектов. План работы Законодательного Собрания Оренбургской области утверждается Постановлением и направляется Губернатору. Однако в ходе осуществления данного плана Законодательным Собранием принимаются изменения. Например, в план работы на 2008 год Постановлением Оренбургской области дважды внесены изменения Постановлением от 29.08.2008 года [13] и Постановлением от 21.10.2008 года [14].

Контроль за выполнением плана законотворческой работы Законодательного Собрания области осуществляет постоянно действующий орган – Совет Законодательного Собрания Оренбургской области, в состав которого входят Председатель Законодательного Собрания области, его

заместители, председатели постоянных комитетов, комиссий, регламентной группы.

Все вопросы законодательного процесса Законодательного Собрания определены разделом 3 Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области, в то время как общие положения о правовых актах, действующих на территории Оренбургской области, о системе законодательства Оренбургской области, о порядке подготовки, внесения, рассмотрения, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования, изменения и признания утратившими силу правовых актов регламентируются специализированным Законом Оренбургской области "О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области" [15]. При осуществлении законопроектной деятельности, как правило, учитывается мнение всех заинтересованных органов, научных и иных учреждений, граждан и их объединений. Например, при принятии Законодательным Собранием Оренбургской области Постановления № 444 от 25.12.2002 года «О проекте Федерального Закона № 261915-3 «О внесении дополнений в Земельный Кодекс РФ и Федеральный Закон «О введении в действие Земельного Кодекса РФ (в части уточнения прав индивидуальных предпринимателей на приобретение в собственность земельных участков)»» [16] учтены аргументы и доводы половины комитетов Законодательного собрания (Комитета по вопросам экономического развития и промышленного хозяйственного комплекса Оренбургской области; Комитета по управлению имуществом; Комитета по земельным ресурсам; Комитета по вопросам здравоохранения, социальной и демографической политики, туризма и спорта), а также – Департамента по вопросам агропромышленного комплекса Оренбургской области.

Кроме того, к функциям легислатуры Оренбургской области относятся: формирование высшего исполнительного органа – Губернатора и первого вице-губернатора области; согласование назначений на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; согласование кандидатуры на должность прокурора, мировых судей и т.д.

Важнейшей функцией Законодательного Собрания является контроль над деятельностью исполнительной власти. Одной из форм выражения такого контроля является постановка вопроса о доверии высшему должностному лицу субъекта Федерации – Губернатору Оренбургской области. Согласно ст. 107 Регламента Законодательного Собрания решение о выражении недоверия Губернатору Оренбургской области принимается тайным голосованием по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов и считается принятым, если за него проголосовало 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

Таким образом, легислатура Оренбургской области обладает признаками властности, выборности, коллегиальности, народной представительности, свидетельствующими о полноценном характере законодательного процесса, контроля за исполнением принятых законов, формирования административных кадров в Оренбургской области.

### Список литературы

1. **Российская Федерация. Законы.** Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета от 19 октября 1999 года. С. 4.

2. Устав (основной закон) Оренбургской области: закон Оренбургской области от 20 ноября 2000 года № 724/213-ОЗ: принят Решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.10.2000 года № 724, зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 10.08.2001 № RU560 00200000060// Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.10.2000 года (22 заседание).

3. О Законодательном Собрании Оренбургской области: закон Оренбургской области от 19 июля 1994 года (действующий в редакции от 03 мая 2007 года): принят Решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 19 июля 1994 года// Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области от 28 февр. 2001 года (24 заседание).

4. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Бойко Ю.Ю., Булаков О.Н., Коврякова Е.В., Любимов А.П., и др.; под общ. ред.: Булакова О.Н. - М.: Изд-во Эксмо, 2005. - 320 с.

5. Об общественно-политическом совете при Губернаторе Оренбургской области (вместе с "Составом общественно-политического совета при Губернаторе Оренбургской области", "Положением об общественно-политическом совете при Губернаторе Оренбургской области"): указ Губернатора Оренбургской области от 19.04.2007 года № 47-ук //Оренбуржье, № 66-67, 04.05.2007 года (приложение № 2 – окончание).

6. О совете при Губернаторе Оренбургской области по реализации приоритетных национальных проектов (Действующий в редакции Указа Губернатора Оренбургской области от 28.03.2006 года № 78-УК) (вместе с "Положением о совете при Губернаторе Оренбургской области по реализации приоритетных национальных проектов", "Составом совета при Губернаторе Оренбургской области по реализации приоритетных национальных проектов", "Составом межведомственной рабочей группы по реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования", "Составом межведомственной рабочей группы по реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения", "Составом межведомственной рабочей группы по реализации приоритетного национального проекта "доступное и комфортное жилье - гражданам России", "Составом межведомственной рабочей группы по реализации приоритетных проектов "Развитие АПК"): указ Главы администрации Оренбургской области от 21.11.2005 года № 118-УК. Режим доступа: <http://www.olaws.ru>—06.12.2009.

7. О Положении о постоянных комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Оренбургской области (вместе с "Положением о постоянных комитетах и комиссиях Законодательного Собрания Оренбургской области"): постановление Законодательного Собрания

Оренбургской области от 19.04.2006 года № 175 //Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области от 19.04.2006 года (2 заседание).

8. О Регламенте Законодательного Собрания Оренбургской области (вместе с Регламентом Законодательного Собрания Оренбургской области): постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22 декабря 2007 года № 1865 (ред. от 19 ноября 2008 года// Южный Урал. - 2008. - № 29 (спецвыпуск № 52 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).

9. О комиссии по законопроектной деятельности (вместе с "Составом комиссии по законопроектной деятельности", "Положением о комиссии по законопроектной деятельности"): распоряжение Губернатора Оренбургской области № 454-р, Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области № 108-рс от 05.10.2006 года. Режим доступа: [http// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) . —06.12.2009.

10. Об образовании рабочей группы для рассмотрения проекта закона Оренбургской области "Об областном бюджете на 2004 год: распоряжение Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области от 23.09.2003 года № 85-рс. Режим доступа: [http// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — 06.12.2009.

11. **Российская Федерация. Законы.** О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 05 августа 2000 года № 113-ФЗ (действующий в редакции от 21 июля 2007 года) // Российская газета. - 2000. - 08 авг. - С. 6.

12. **Лебедев, В.А.** Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации./ В.А.Лебедев // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 5. - С. 18-20.

13. О внесении изменений в план работы Законодательного Собрания Оренбургской области на 2008 год: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 29.08.2008 года № 2423. //Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области", 29.08.2008 год, 22 заседание, III часть.

14. О внесении изменений в план работы Законодательного Собрания Оренбургской области на 2008 год: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.10.2008 года № 2521. //Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области", 21.10.2008 год, 23 заседание, II часть.

15. О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 14.03.2002 года № 455/380-II-ОЗ (ред. от 30.04.2008 года): принят Постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 27.02.2002 года № 455)// Южный Урал, № 58, 23.03.2002 год. С. 2 - 4.

16. О проекте Федерального Закона № 261915-3 «О внесении дополнений в Земельный Кодекс РФ и Федеральный Закон «О введении в действие Земельного Кодекса РФ (в части уточнения прав индивидуальных предпринимателей на

*приобретение в собственность земельных участков): постановление  
Законодательного Собрания Оренбургской области № 444 от 25.12.2002 года.  
//Фонд Законодательного Собрания Оренбургской области № 2978, опись 1, №  
дела 396. - С. 9.*

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.**

**Иванова Н.А.**

**Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал)  
Государственного образовательного учреждения высшего  
профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет», г. Бузулук**

Система высшего профессионального образования есть важнейший социальный институт, развитие которого должно отвечать запросам общества и не может быть независимым от общественного и политического устройства государства. Именно эта взаимосвязь призвана сыграть решающую роль в опережающем влиянии образования на демократизацию общества. Пока не сформировалась политическая демократия как форма государственного управления, вузовская реформа должна быть направлена на формирование и развитие неполитической демократии. Как отмечал Б.С. Гершунский, именно образование принципиально работает на будущее, предопределяя личностные качества каждого человека, его знания, умения, навыки мировоззренческих и поведенческих приоритетов. С изменением российского общества в качестве важнейшей цели образования выступает обучение и воспитание нового поколения молодых людей, которые помогут возродить и реализовать демократические идеи и ценности в обществе. Демократизация является ключевым понятием современного общества и опорным понятием для профессиональной школы. Образование «способствует развитию демократических начал в обществе посредством обучения и воспитания хорошо информированных граждан, которыми трудно манипулировать с помощью разного рода демагогии и лозунгов...» [1, стр.119].

Развернувшаяся в обществе дискуссия о механизмах демократизации и возможных направлениях модернизации образования в России указывает на то, что к настоящему времени российской научно-педагогической общественностью осознана необходимость комплексной реформы системы высшего профессионального образования.

Демократия благоприятствует взаимоотношениям, если она соответствует культуре и менталитету любого сообщества, профессионального в том числе. Сегодня система образования призвана обеспечить выполнение ряда функций, определяющих решение многих проблем, вставших перед российским обществом. Это сохранение информационно-интеллектуальной базы общества, удовлетворение потребности общества в формировании высококвалифицированных кадров, обеспечивающих интеллектуальную поддержку государственных решений, обладающих способностями к прогнозированию, анализу, синтезу накопленного страной и человечеством опыта социально-экономических преобразований, адаптации этого опыта к реалиям современного общества; разработка наукоемких технологий; выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по

широкому спектру направлений; удовлетворение потребностей личности в обосновании индивидуальных статусных притязаний, в обретении гарантий самого надежного способа инвестирования капитала - в знания, умения и навыки, их обновления и применения.

Данный набор функций определяет направления демократизации системы высшего профессионального образования. Личностно-ориентированная направленность реформы образования предполагает развитие субъект - субъектных отношений в учебно-воспитательном процессе, создание благоприятного климата для развития гуманистических отношений, для становления самосознания и самореализации личности. Большая роль в этом процессе отводится гуманитаризации содержания образования, с целью формирования мировоззрения и социокультурных сторон личности. Гуманитарные ценности являются общечеловеческими. Именно поэтому гуманитаризация отечественного образования является условием вхождения в международную систему образования.

Современная стратегия управления качеством образования включает задачи мониторинга личностного развития наряду с оцениванием достижений в обучении (например, с помощью контрольно-измерительных материалов). В России в направлении повышения качества высшего профессионального образования активно разворачиваются следующие взаимосвязанные процессы: переход к комплексной оценке деятельности вузов, совмещающей процедуры лицензирования, аттестации и государственной аккредитации на базе утвержденного перечня критериальных показателей деятельности вузов; работа по созданию, внедрению и сертификации систем управления качеством в соответствии с требованиями и рекомендациями международных стандартов и других моделей менеджмента качества; внедрение современных технологий оценки качества образования. Объективная оценка достижений в обучении, обогащение его содержания, уход от догматизма и схоластики как в предметном содержании, так и во взаимоотношениях участников образовательного процесса свидетельствуют о тенденции к демократизации образования.

Доступность и непрерывность образования, гарантируемые государственным законодательством снимают возрастной ценз, помогают преодолевать финансовые и другие препятствия, открывают равные возможности к получению качественного образования в течение всей жизни. С базовыми демократическими принципами системы профессионального образования равных возможностей и доступности, связаны вопросы по введению единого государственного экзамена

Отметим усиление роли университета в системе высшего образования. Университеты со времени своего возникновения являются культурными центрами и средоточием таких демократических установлений как автономия и самоуправление, ротация кадров, свобода выбора курсов и перемещения для студентов, сбор мысли и научных исследований. Многие из этих установлений претерпели деформации в процессе исторического развития и, особенно, в связи с общедоступностью, массовостью высшего образования. Дальнейшее

развитие системы высшего образования предполагает развитие вузовской демократии на новом витке: преодоление формализма в конкурсном отборе педагогических кадров; искоренение чиновничьих и авторитарных способов руководства на всех уровнях организации вузовской жизни; возведение «умственных плотин» на пути профанации научных исследований и ученых званий и степеней. Реализация этих компонентов комплексной программы развития вуза во многом зависит от мировоззренческой, моральной, профессиональной зрелости педагогического сообщества [2, стр.124].

Объективными направлениями демократизации системы высшего профессионального образования являются переход к двухуровневому высшему образованию (бакалавриат—магистратура); введение системы зачетных единиц (кредитов); создание условий для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений (автономия университетов); совершенствования структуры и изменение номенклатуры специальностей высшего образования в соответствии с международными стандартами; развитие академической мобильности (возможностей для студентов и преподавателей продолжать свои образовательную и трудовую карьеры в вузах других стран); интеграция науки и образования, создание инновационных научно-образовательных комплексов, осуществляющих реализацию многосторонних международных проектов; создание межвузовских центров взаимодействия с рынком труда, объединяющих и координирующих деятельность аналогичных региональных и вузовских центров или их аналогов; установление многостороннего сотрудничества между вузами и стратегическими партнерами, развитие договорных отношений о целевой подготовке специалистов, в том числе на основе трехсторонних контрактов «вуз - работодатель - студент» [3, стр.9]. В периодической литературе показано, что данные направления соответствуют принципам демократизации образования, но отмечен декларативный характер отдельных направлений, поверхностность в решении проблем образования, прямое администрирование академической и финансово-хозяйственной деятельности вузов, не подтвержденные финансовые обязательства правительства. Отдельные аналитики указывают на отсутствие демократических начал в современной образовательной политике. «Всё та же закрытость предлагаемого проекта образовательной реформы, отсутствие четко сформулированных целей реформирования и указания ожидаемых результатов, весьма настойчивые попытки обеспечить монопольное положение двухуровневой структуры образовательных программ высшей школы, реструктуризация высшего образования в отрыве от структуры и содержания других образовательных уровней» [4, стр.96].

Демократизация предполагает признание собственной логики развития сфер образования и науки, возникающей на пересечении как внешних (в том числе глобальных и национально-государственных), так и внутренних тенденций; наличие неупрощаемого множества моделей, концепций и парадигм научной и образовательной деятельности, а также моделей их модернизации; приоритетность задач гибкого «моделирования» деятельности образовательных и научных учреждений перед задачами прямого администрирования;

поддержание активного институционального диалога между научной, образовательной сферой и иными субъектами современной гуманитарной реальности. Реформирование образовательных систем должно отличаться четкостью целей, согласованностью планируемых изменений на всех уровнях образования, широким вовлечением в процесс межгосударственных, государственных и общественных структур, значительной финансовой и информационной поддержкой [См.:5].

В качестве основных направлений демократизация в сфере высшего профессионального образования объективно выделяют: привлечение широкой общественности к разработке и обсуждению концепций развития образования; проведение общественных экспертиз социально значимых решений; гласность и открытость системы управления образованием на всех ее уровнях, установление четких правовых рамок ее деятельности; возможность участия в управлении образованием всех заинтересованных участников образовательного процесса.

В заключении необходимо сказать, процесс демократизации системы высшего профессионального образования есть «долгий и мучительный», охватывающий все без исключения стороны деятельности вузов, но в то же время выступающий одним из необходимых условий успешных реформ в системе образования.

#### *Список литературы*

**1. Елисеева, Т., Батулин, В.** *Качество образования: методологические основания дискуссии* / Т. Елисеева, В. Батулин // журнал *Высшее образование в России*.-2005.- № 11.- С.115-121.

**2. Розова, Т., Ивашова, В.** *Современная стратегия управления качеством в вузе* / Т.Розова, В. Ивашова.//журнал *Высшая школа*.-2006.- № 2.-С.122-128

**3. Жураковский, В., Федоров, И.** *Модернизация высшего образования: проблемы и пути их решения* / В. Жураковский, И. Федоров //журнал *Высшее образование в России*.-2006.- № 1.- С.5-12.

**4. Сенашенко, В.** *Высшая школа и болонские преобразования* / В Сенашенко // журнал *Высшее образование в России*.-2005.- № 6.-С.95-101.

**5. Лазарев, Г.И., Мартыненко, О.О.** *Региональный университет в период кризиса*/ Г.И. Лазарев, О.О. Мартыненко// журнал *Высшее образование в России*. – 2009. - №8. – С.9-17.

**6. Грудзинский, А.О.** *Европейские изменения в управлении университетом*/ О.А. Грудзинский// журнал *Высшее образование в России*.-2009.- № 9.- С.86-93.

**7. Донских, О.А., Антипов, О.** *Формирование гражданского сознания*/О.А. Донских, О.Антипов// журнал *Высшее образование в России*.-2009.- № 10.- С.56-61.

**8. Медведев, Д.А.** *Настало время сказать своё слово сегодняшним поколениям российского народа*/Д.А. Медведев// журнал *Высшее образование в России*.-2009.- № 11.- С.2-4.

# ПОЛИТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

**Гоптарева И.Б.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

Начало реформирования политического устройства России было положено процессами перестройки основ государственного строя в конце восьмидесятых - начале девяностых годов, которые нашли свое выражение в таких юридических документах как: Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративный договор от 31 марта 1992 г., Конституция РФ 1993 г. Эти правовые акты закрепили конституционно-правовой статус РФ как независимого суверенного государства, полноправного субъекта мирового сообщества, подтвердили завершение этапа реформирования государственного устройства России, выраженного качественным изменением характера взаимоотношений в структуре Российской Федерации, а также – появлением усложненной типологии ее субъектов: республики (21), края (6), области (49), города федерального значения (2), автономная область, автономные округа (10), которые соотносятся с центром в строго иерархическом порядке. Такое количество федеративных единиц не встречается ни в одном федеративном государстве, и даже с учетом политики объединения и укрупнения российских регионов, начавшейся с 2006 г., их число продолжает оставаться неоправданно высоким – 84 федеративных единицы.

С точки зрения структурного метода, новая модель федеративного государства России включила в себя компоненты системной целостности (субъекты РФ – республики в ее составе, края, области, города федерального значения, национальные автономные образования), федеративные отношения, целостность суверенитета единого государства. Однако троякая основа (Декларация, Конституция и Договор) изначально придала российскому федерализму конфликтногенный характер, главной чертой которого является этнофедерализм. Под понятием этнофедерализма, появившемся в политической науке сравнительно недавно, понимается федеральная система, в которой нескольким или большинству этнических групп предоставляется возможность де-факто или де-юре быть членом-государством, образующим федерацию с правом представления своих территориальных интересов на федеральном уровне [1]. Иначе говоря, этнофедерализм допускает формирование федерации не только на основе конституционного принципа, но и этнического. Проблемой любой этнической федерации, в том числе и РФ, является факт несовпадения территориальных границ с границами проживания определенного этноса, например, как известно, из 21 республики только в 7 проживает абсолютное или относительное большинство титульного этноса, что усиливает «линии разделения» по территориальному основанию, создавая синдром скрытой сецессии.

Сегодня проблемы, связанные с сецессией, реально стоят перед такими крупными федерациями, как Канада, Индия, Россия. Уже в течение почти ста лет идет спор между политиками федерального и субфедерального уровней по вопросу о праве на сецессию федеративных единиц. На первый взгляд кажется, что это право должно быть закреплено за каждым членом-участником добровольно созданного союза – федерации. Однако признание такого права вступает в противоречие с демократическим принципом большинства, т.к. составные части федерации являются субфедеральными единицами государственного союза, а не свободными членами-государствами союза государств. Разница состоит в том, что решение одной субнациональной единицы о выходе из союза будет нелегитимным, поскольку для такого решения необходимо большинство голосов всех федеративных единиц. Другим аргументом, оспаривающим право на сецессию по желанию или требованию одного или нескольких субъектов федерации, являются возможные последующие изменения состояния федерации в целом, которые, по меньшей мере, будут непредсказуемыми. И хотя, во второй половине XX века появилось немало новых федераций (преимущественно, в Африке), в конституциях которых содержится норма о праве федеративных единиц на отделение, следует заметить, что в подобных случаях, как правило, речь идет о федерациях, созданных на договорной, а не на конституционной, основе. Поскольку образование такой федерации происходит по воле всех ее субъектов, то отсюда следует, что и роспуск ее может произойти только по согласию большинства. Однако это юридическая сторона дела хоть и важная, но далеко не все решающая. Фактически же проблема сецессии выходит далеко за рамки юридических установлений. Это подтверждается тем фактом, что даже тогда, когда сецессия не только легализована, но и легитимирована, происходит в мирной форме с соблюдением всех юридических процедур, то и в этом случае ее последствия труднопредсказуемы: она может вызвать не только юридические (например, как быть с правом на сецессию других членов федерации в дальнейшем, т.к. подобного рода прецедент может оказать разрушительное действие на федерацию), политические (как правило, сецессия вызывается длительными кризисами в управлении) и т.п. метапроблемы, но главное – проблему культурно-ценностного плана. Поэтому, естественным образом, при выходе нескольких федеративных единиц из трансформирующейся федерации, возникает вопрос, сумеет ли она сохранить «единство множества»? Думается, что на первый план все-таки выходит проблема социально-ценностного характера: зачем союз, если из него «уходят» составляющие его части? В то же самое время факт сецессии в федерации не должен влиять на ограничение или ликвидацию права на самоопределение тех этносов, которые остаются в федерации. Более того, чем более скрупулезно будет проработан политический и правовой механизм обеспечения условий самоопределения этносов, тем меньше будет возникать потребность в праве на сецессию.

Как известно, принцип национального самоопределения связан с демократическими преобразованиями: если народ добился права участия в

создании своей конституции и выборах своего правительства, то он может добиться и осуществления своего права на национально-территориальную идентичность или – вхождения в тот или иной союз, или выхода из него [2]. Теоретически это так. Но поскольку демократия предполагает доминирование принципа большинства с гарантией прав меньшинства, одобренных большинством, то этот демократический принцип и решает отчасти проблему сосуществования множества этносов в едином государстве. Однако таких примеров, когда правительство позволяло бы в результате демократических преобразований решать вопрос территориального самоопределения наций в пределах общегосударственного пространства, почти нет, вероятно, потому, что демократическая модель управления не в состоянии обеспечить необходимый баланс между интересами большинства и меньшинства. Особенно это хорошо заметно на примере мультиэтнической России. Поскольку Российская Федерация является не только одним из крупнейших в мире мультиэтническим государством, но еще и этнической федерацией с неотлаженной системой федеративных отношений, то возникает вопрос о возможностях «сглаживания линий разделения» по этническому основанию. Хотя, как известно, такой пестротой картины, выраженной количественными показателями (неоправданно большое количество субъектов федерации, различия в социально-профессиональной структуре, типах материально-хозяйственной, культурной деятельности, языках, духовной культуре и т.п.) отмечена в мире, кроме России, только Индия, в основу федерации которой положен единственный принцип – территориальный. Характерной же особенностью мультиэтнической России является то, что границы расселения народов часто не совпадают с границами определенных республик, краев, областей и округов. Хотя российская государственность складывалась веками, сегодняшние ее проблемы являются продуктом недавней семидесятилетней истории. (Как известно, именно большевистская революция способствовала образованию федерации – сначала РСФСР, а затем и СССР). Иерархическая четырехуровневая структура советской федерации, наделение тех или иных этносов одним из видов субъектов Федерации (союзная республика, автономная республика, автономная область или автономный округ), нарезка их границ и т.д. носили во многом волюнтаристско-конъюнктурный характер, а провозглашенное конституционное «право народов на самоопределение вплоть до отделения» (по последней Конституции СССР 1977 г. – право союзной республики свободного выхода из СССР) – декларативный характер. Ситуация усугублялась такими чертами советской национальной политики, прежде всего, в сталинский период, как массовые репрессии и депортация ряда народов, пренебрежение к их национально-культурным ценностям и традициям. Заложенные в этой политике и в советской модели федерации потенциальные этнонациональные конфликты сдерживались до тех пор, пока действовала жестко централизованная реальная структура власти в виде КПСС. Начавшиеся под воздействием реформы сверху, т.н. «перестройка», эрозия однопартийной политико-государственной системы, реидеологизация (невнятная идея «социализма с человеческим лицом») в сочетании с рядом субъективных

факторов, в конечном итоге, разрушили советскую этническую федерацию.

Перемены и реформы последнего десятилетия обусловили глубокие как позитивные, так и негативные изменения. Непосредственное влияние на сложные процессы в межнациональных отношениях оказывали и оказывают следующие тенденции и противоречия:

-стремление к территориальной идентификации не столько самих этносов, сколько многих этнических лидеров;

-изменение бывшими советскими этническими автономиями своего прежнего правового статуса – на республики, что можно расценить как претензию на этническую государственность, в т.ч. и тех этносов, которые на сегодняшний день не имеют к этому оснований (низкий уровень развития производительных сил, что говорит о невозможности экономического самообеспечения, отсутствие социально-политической инфраструктуры, необходимой для развития самоуправления и т.д.);

-тяготение ряда этносов к национально-культурной самобытности и исторически сложившейся духовной общности народов России.

Эти противоречивые тенденции негативно сказываются не только на характере федеральных отношений, но и на федеральной национальной политике в целом. К числу наиболее общих причин кризиса этой политики можно отнести следующие: а) большое социально-экономическое неравенство между регионами; б) нарушение прав человека, особенно в соблюдении единых стандартов в реализации социально-экономических благ; в) рост безработицы, особенно в регионах, располагающих избыточными трудовыми ресурсами, среди которых выделяется юго-западная часть России; г) слабо выраженный (чтобы не сказать, почти его отсутствие) правовой механизм регулирования отношений, связанных с институтом собственности; д) наличие взаимных территориальных претензий у ряда субъектов Федерации, особенно на Северном Кавказе; е) слабое законодательное регулирование межнациональных отношений; ж) последствия вооруженного конфликта в Чеченской Республике [3].

Введение договорного билатерализма в 90-е годы, нацеленного на сбалансирование центр-периферийных отношений, ожидаемого результат не принесло: взаимодействие Центра с рядом регионов (в первую очередь, с этническими республиками) ухудшались. Возникшее между центром и отдельными кавказскими республиками напряжение означало, что фактически договорной процесс как бы обеспечивает регионам далеко идущую (как в случае с Чечней) независимость, притом, что юридически эти договоры вступили в противоречие с Конституцией РФ. Некомпетентная организация (причины ее различны, и не на последнем месте стоит политическая конъюнктура) не позволила институту переговоров укорениться в российской практике федеральных отношений. Именно неразвитость института соглашения явилось препятствием для динамичной реализации реформ федеративного устройства, т.к. неудачная договорная практика в форме заключения двухсторонних договоров и соглашений привела к прямо противоположному результату от задуманного: она углубила пропасть между требованием

положений Конституции РФ относительно принципов равноправия субъектов федерации и реальностью функционирования системы территориальных единиц.

Процесс эмансипации этнических автономных образований, начавшийся после распада СССР, способствовал приобретению ими статуса республик (государств), число которых увеличилось до 21. В период, когда дебатировался вопрос о новом союзном договоре между Советским Союзом и союзными республиками, внутри России также обсуждалась проблема нового конструирования РФ. Руководство этнических республик выступало против требований остальных регионов по поводу снятия различия между «русскими» и «нерусскими» территориями, т.к. оно опасалось, что устранение этнического фактора отнимет у них возможность при любом удобном случае заявлять о праве такого-то народа на «самоопределение», а, следовательно, лишит их безотказного способа давления на центральную власть по любому поводу. Кроме того, этнические субъекты в определенной степени заинтересованы в сохранении асимметрии федерализма в качестве противопоставления его русскому национализму и централистскому гегемонизму. В противоположность им территориальные субъекты выступают за фактическое равенство статуса всех субъектов федерации и за преобразование шести наименований субъектов федерации в одно – земля, приводя в подтверждение разумности этого тот факт, что из 21-й республики только в 5-ти титульная нация представляет собой абсолютное большинство: (в Дагестане – 80%, Северной Осетии – 53%, Туве – 64%, Чечне – 58%, Чувашии – 68%) [4]. Русские составляют абсолютное большинство в 9 республиках (в Адыгее – 68%, Республике Алтай – 60%, Бурятии – 70%, Карелии – 74%, Коми – 58%, Мордовии – 61%, Удмуртии – 59%, Хакасии – 79%, Якутии – 50%) и еще в трех республиках русские по численности превосходят титульные нации (в Башкортостане – 22% башкир и 39% русских, Карачаево-Черкесии – 31% карачаевцев + 10% черкесов и 42% русских и в Марий Эл – 43% марийцев, 47% русских) [там же]. В совокупности «коренные» этносы составляют лишь треть населения республик РФ и менее 11% в автономных округах [5].

Вскоре после роспуска СССР в декабре 1991 года республиканскому руководству удалось провести идею заключения федеративного договора с Россией. 31 марта 1992 года в Москве был подписан Федеративный договор между Федерацией, с одной стороны, и тремя группами регионов, – с другой: национальными республиками (1), территориальными единицами (областями, краями и городами федерального подчинения) (2), автономной областью и автономными округами (3). Тем самым был закреплен принцип асимметричного федерализма, дающий преимущество этническим субъектам перед территориальными. Позднее, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ в феврале 1994 года впервые за все время существования советско-российской модели федерализма было признано, что причина этнической напряженности, угрожающая безопасности России, заложена в самой структуре государства, установленной отчасти как Конституцией РФ, так предшествующими ей договорами, о которых выше шла

речь. Подобные случаи, когда конституции или конституционные соглашения легитимируют этническую государственность, хотя и встречаются, но довольно редко, т.к. подобное устройство несет в себе потенциал острейших конфликтов.

Социально-экономические различия, фактическая разностатусность федеративных единиц в этнических федерациях превратились в главную причину нелегитимности политической власти, которая временами приводит к политической конфронтации. Это объясняет то, почему скрытый, а позднее и открытый конституционный кризис, проявившийся в 90-е годы в социалистических этнических федерациях (СФРЮ, ЧССР, СССР) явился первым предупреждением угрозы распада подобных федераций. Становится очевидным, что, во-первых, в социалистических этнических федерациях отсутствовал механизм соединения «линий разделения», действие которого возможно лишь при наличии федерального гражданского общества и федеральной политической культуры, а т.к. конституции не содержали института гарантии прав и свобод граждан, в них также отсутствовал и такой важный принцип федерации как политический плюрализм, что делало любое многообразие, в т.ч. и этническое, нелегитимным; во-вторых, сами федеральные объединения (федерации) были также нелегитимны, т.к. они создавались по направлению «сверху – вниз», а не наоборот, как это принято при создании равноправного союза, поэтому здесь доминировал принцип принуждения, а не общественного согласия. Получалось, что для возникновения постоянных кризисов легитимности власти было двойное основание: с одной стороны тоталитарно/авторитарный политический режим, при котором власть была монополизирована партийной верхушкой и ни о каком ее разделении не могло быть и речи, с другой, – демократическая форма государственного устройства – федерация, требующая автономии частей целого и их равноправного участия в соуправлении. Особенно сильно вызревало напряжение между нормативной потребностью в легитимных процедурах (это мог предложить только демократический режим) в соответствующей конституционной форме, с одной стороны, и социально-политическим (тоталитарно/авторитарным) состоянием общества, – с другой. Конституционное установление социалистических этнических федераций, которое требовало «набора» адекватных, хотя и во многом декларативных, но все же демократических норм («право наций на самоопределение... вплоть до отделения» и т.п.) не только не соответствовало, но часто и противоречило федеральному управлению и федеральным отношениям. Распад/ропуск этих трех этнических федераций происходил примерно по одной и той же схеме.

А. Конституционные кризисы, в конечном счете, приводили к конституционному тупику. Все дебаты и споры о пересмотре общих мест в конституции, в конце концов, сводились к вопросу об ограничении власти политического руководства страны.

Б. Процесс децентрализации превращался в процесс сецессии.

В. Этническая элита спешила использовать совпавшие по времени политический и конституционный кризисы для заявлений о независимости и проведении референдумов об отделении этнических территорий. В такой

ситуации «конституционная технология» оказалась сильнее, чем демонтаж государства, крах режима (что было в основном следствием негативных структурных процессов) и даже этно/национализм, который, как правило, в подобных ситуациях прибегает к демократической риторике («права человека», «национальная независимость» и т.п.). Это объясняет то, почему вся технология роспуска приобретала сложное или, лучше сказать, искусное прикрытие вновь конституционализированных этнических государств на демократическо-правовом фоне.

На наш взгляд, роль конституций в федеративных государствах, к тому же находящихся в состоянии социального транзита, несколько иная, чем в нефедеративных. Это можно объяснить тем, что конституцию, как оказалось, можно использовать в качестве довольно действенного способа роспуска этнической федерации, т.к. федеральное устройство фактически не было конституционализировано ни в одной из трех распавшихся этнических федераций, структура федерации (реформирование федеральных институтов, упразднение одних и создание других и т.д.) фактически определялась и регулировалась исключительно партийными решениями и постановлениями. Таким образом, этнический федерализм, как показывает опыт, мог существовать, более или менее, успешно до тех пор, пока процесс принятия партийных решений был сверхцентрализован. В отсутствие демократических институтов этническая федерация могла просуществовать какое-то время только при такой схеме. Но и демократическое реформирование этнической федеральной системы не прибавляет ей устойчивости, и в т.ч. не решает проблему межэтнических конфликтов, причина которых заключается не мультиэтничности как в таковой, а в этнизации государственной структуры. И если федерализм в демократическом мультиэтничном государстве можно использовать в качестве способа управления национальными конфликтами, то в этнической федерации такой способ весьма проблематичен. Попробуем доказать это на следующих примерах.

Этнические конфликты считаются в конфликтологии фундаментальными, а поэтому наиболее опасными для тех, кто в них втянут, т.к. они нередко сопровождаются ожесточенной борьбой и войнами [7]. Большинство федеративных государств сталкивается с этническими проблемами, в связи с чем, можно отметить три типа ситуаций, когда этничность бросает вызов устойчивости федеральным системам.

1. Федеральная система находится в состоянии частых кризисов, связанных с сепаратизмом или угрозой сепарации, например, «квебекский вопрос» в Канаде, война Центра со своим субъектом в РФ, кризисы, вызываемые билингвизмом (Индия) или полилингвизмом (Бельгия), или родоплеменной рознью (Нигерия).

2. Роспуск или распад федераций. Из современных федераций, образовавшихся и распавшихся по этническому принципу в XX веке, были только, как мы уже упоминали, социалистические федеральные системы (СССР, СФРЮ, ЧССР).

3. Наличие в мультиэтничных обществах сильно выраженных

элементов федерального реструктурирования (Испания, Италия, ЕС) [8].

Межэтнические конфликты в основном проявляются как «конфликты с нулевой суммой». Это можно объяснить тем, что в этих конфликтах совпадает потребность в двух видах идентификации этнической группы – территориальной и этнической. Учитывая характеристики современных государств как национальных (государства-нации), этническая аффилиация и территориальная локализация в качестве источников национальной идентификации часто не могут быть отделены одна от другой. Эта проблема напрямую связана с федерализмом, т.к. последний, с точки зрения его политического применения, выступает как способ управления или улаживания конфликта (conflict management), но не разрешения (conflict solution) его [9].

Использование федерализма именно в этом качестве требует одного существенного условия – наличия в политической системе института консенсуса, что возможно только при условии развитого ассоциированного общества, а также – опыта демократического управления, поэтому для транзитных государств федерализм в этом качестве неприемлем. Это можно объяснить тем, что парадокс федерализма в качестве управления конфликтами в мультиэтнических обществах состоит в скрытом потенциале напряженных отношений между территориями, с одной стороны, и возможностью конституционного урегулирования этнических конфликтов в конкретной мультиэтнической федеральной системе, – с другой. В этом случае, главная проблема этнического федерализма заключается в том, что каждый конституционный конфликт (несоответствие принимаемых законов и действий конфликтующих сторон тексту и духу конституции) превращается в этнический, что хорошо видно на примерах бывших социалистических федераций.

Федерализм может обеспечить относительный баланс центр-периферийных отношений в мультиэтническом обществе в том случае, если этнические группы будут территориально сконцентрированы, и таким образом, смогут избегать прямых столкновений [10], но такие случаи в мировой практике единичны. Даже в Швейцарии, где действует прямая демократия, и где в подавляющей части кантонов проживает одноязычное население, и где само общество создало для себя все условия для общественного согласия и солидарности, все же происходят столкновения если не прямо на этнической почве, то на религиозной, именно по причине этнической дисперсии (случай с кантоном Юра в 1974-1978 гг.) [11]. Пример Югославии показывает, что федерализм может быть выражен в радикальной форме этно/регионализма в том случае, если кросс-культурная этническая локализация идет рука об руку с сильно выраженной конституционно-институционализированной идентификацией этнической группы, составляющей большинство в каждом отдельном субъекте федерации или регионе [12]. В данном случае, на (не)эффективность федеральной системы оказывает влияние цель созданного мультиэтнического союза: а) если федерация создается с целью аккомодации этно/региональных многообразий, то система близка к состоянию баланса; б) если – с целью радикализации межэтнических отношений через

противопоставление интересов одних объединенных этнических групп другим, то в этом случае федеральная система рискует оказаться в перманентном состоянии дисбаланса, который рано или поздно приведет ее к краху [13]. В первом случае в основе создаваемого союза находятся компромисс и примирение, во втором – конфликт и межэтническое напряжение.

Вопрос о поисках оптимальных способах управления мультиэтническими конфликтами, которые можно применить не в одной конкретной ситуации, а в примерно, похожих случаях, является сегодня как никогда более актуальным. Конечно, каждый этнический конфликт по-своему уникален и требует соответствующих, т.е. подходящих только для этого случая, способов его урегулирования и/или управления, поэтому разработанный механизм урегулирования конфликтов для одних случаев, не подходит для других. Тем не менее, изучение и обобщение опыта попыток решения и управления этническими конфликтами в различных мультиэтнических государствах может быть полезен, т.к., с одной стороны, он позволяет применять эти механизмы в похожих ситуациях, с другой, – помогает избегать тех механизмов управления конфликтами, которые дают или уже дали нежелательные результаты.

На наш взгляд, использование в данном случае категории толерантности как максимы, опирающейся на категорический императив Канта, позволяет сформулировать ряд концепций, применение которых может дать положительный результат при решении противоречий, вызванных этническими «линиями разделения». Три основных критерия толерантности – конфликт (исходный критерий), ненасилие (форма проявления) и признание равноправия (результат этически мотивированного решения) – детерминируют политические механизмы урегулирования конфликтов.

Концепция не-этнической федерации [14] – это прежде всего вопрос конституционно-правового установления федеративных институтов. Во-первых, в мультиэтнических государствах наиболее значимым должен быть вопрос о принадлежности к гражданству (институт гражданства), а не к этничности; конституирование же государства на принципе этничности априори закладывает большинство конфликтов. Во-вторых, принцип консенсуса (институт консенсуса/вето) должен доминировать над принципом большинства, поскольку простое арифметическое большинство далеко не всегда приемлемо для принятия правильного решения. Здесь наиболее важными являются легитимные действия избранных народным голосованием политиков, способных нести ответственность за свои решения.

#### *Список литературы*

1. **Heinemann-Grueder, A.** *Ethnischer Foederalismus in Russland – konfliktreduzierend oder – eskalierend?* //Georg Brunner (Hg.) *Der russische Fцederalismus*. LIT Verlag Mьnster, 2004. – S. 19.

2. **Duchacek, I.D.** *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. – University Press of America, 1987. – P. 93.

3. Проблемы и перспективы развития федерализма в России. [Электронный ресурс]: Доклады и заявления Совета по внешней и оборонной политике. М., 1999. - Режим доступа: <http://www.svop.ru/doklad7.htm> – 12.11.06.
4. **Slocum, J. W.** *Disintegration and Consolidation: National Separatism and the Evolution of Center-Periphery Relations in the Russian Federation.*- Peage
5. *Studies Program. – Occasional Paper. – Cornell University, 1995. – No 19. –P.51.*
6. **Смирнов, В.** Способствует ли российский федерализм решению национальных проблем? [Электронный ресурс]: Этническое измерение федерализма. – <http://www.kennan.yar.ru/materials/profi2wellcome1/html> – 28.10.09.
7. **Basta Fleiner, L.R., Fleiner, Th.** (eds.) *Federalism and Multiethnic State. The Case of Switzerland.* – PIFF. – *Etudes et Colloques.- Fribourg: The Institute of Federalismus, 2000. – No 16. – S.13.*
8. **Fleiner, Th.** *Legal Instrument and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts.* – *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland.* – L. Basta Fleiner, Th. Fleiner (eds.). – 2-nd Revised Ed. – Bale/Geneva/ Munich, 2000. – P. 147.
9. **Smith, G.** (ed.) *Federalism: The Multiethnic Challenge.* – London: Longman Publishing Group, 1995. – P. 314.
10. **Basta Fleiner, L.R.** *Can Ethnic Federalism Work? – Paper for Conference “Facing Ethnic Conflicts”.* – Bonn, Germany, 14-16 December. – 2000. P.8.
11. См.: **Glazer, N.** *Federalism and Ethnicity: The Experience of the United States.* – *Publius.* – 1977. – Vol. 7. – No 4.P. 76.
12. **Basta Fleiner, L.R., Fleiner, Th.** (eds.) *Federalism and Multiethnic State. The Case of Switzerland.* – PIFF. – *Etudes et Colloques.- Fribourg: The Institute of Federalismus, 2000. – No 16. – S.76.*
13. **Basta Fleiner, L.R.** *The Role of the Constitution in the Disolution of the Late Yugoslav Federalism.* – *Paper Presented at the International Seminar of Federalism and Ethnicity: The Experience of the United States.* – *Publius.* – 1977 7: 71-87.
14. **Basta Fleiner, L.R.** *Government under Law and Decentralization within Multiethnic Societies.* – *The Major New Lessons of the SDC Mandate for the International Cooperation/Lehren fuer die Internationale Zusammenarbeit.* – *Jahresbericht/Rapport annuel 1.8.1998-31.7.1999.* – P. 106.
15. **Fleiner, Th.** *Legal Instrument and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts.* – *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland.* – L. Basta Fleiner, Th. Fleiner (eds.). – 2-nd Revised Ed. – Bale/Geneva/ Munich, 2000. – P.149.

# ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ ПО ОТНОШЕНИЮ К КАЗАЧЕСТВУ (ИЛИ К ВОПРОСУ О РАСКАЗАЧИВАНИИ)

Ломтев Ю.А.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

В научно-справочной литературе рассказывание, как правило, рассматривается в двух основных аспектах: 1) деятельность русского правительства в конце XVI - XVIII в. по подчинению казачества центральной власти и перевод казачьего населения из военно-служилого сословия в непривилегированные зависимые слои населения, фактически - превращение казаков в обычных крестьян. Под рассказыванием этого периода понимаются сложные и длительные процессы ликвидации казачьих вольностей, казачьего самоуправления и подчинение всего казачества центральной власти. 2) принятое в литературе наименование политического курса большевиков, направленного на ликвидацию казачества как военно-служилого сословия и насильственное уравнивание казаков с беднейшими слоями населения. В основе политики рассказывания лежал курс на подавление и уничтожение т.н. контрреволюционных классов, в том числе в среде казачества. Основная цель - ликвидация всех сословных признаков казачества, способствующих его самоорганизации, и представлявших, по мнению большевистского руководства, угрозу их режиму, достижение полной классовой однородности населения [1].

В данном кратком определении на самом деле заложена база для всестороннего исследования и обсуждения истории казачества России. Мы же в данной статье ставим задачу остановиться на наиболее знаковых событиях данного процесса, связанных с его обсуждением и реализацией на высшем государственном (законодательном и правительственном) уровне.

Впервые вопрос о ликвидации казачества встал после подавления крестьянской войны под руководством Е.Пугачёва. Страх перед восстанием был так велик, что Екатерина II приказала переименовать Яицкое войско в Уральское, Яицкий городок - в город Уральск, реку Яик - в Урал. Кроме того, Уральское войско было лишено права иметь собственную артиллерию [2]. Станица Зимовейская Донского казачьего войска (место рождения С.Разина и Е.Пугачёва) была переименована в Потёмкинскую, Запорожская Сечь ликвидирована, казаки переселены на Кубань, их вольности - ограничены. Волжское войско переселено на Северный Кавказ [3]. Однако дальше вышеперечисленных мер тогда не пошли.

Идея о нецелесообразности дальнейшего существования казачьих войск как социально-политического института российского общества вновь получила широкое обсуждение в пореформенный период 60-х гг. XIX в. Наиболее радикальные реформаторы считали, что казачество уже неспособно решать задачи, вставшие перед армией в связи с неизбежно возрастающей её массовостью и технизацией, исключавшей, по их мнению, возможность

подготовки война в условиях станицы и превращавшей его экипировку - «при коне и амуниции» в ничего и никому не дающий анахронизм. Между прочим, к этому склонялся и Александр II. С введением в 1874 г. всесословной воинской повинности России вопрос о существовании казачьих войск встал особенно остро. Тем не менее, возобладали настроения поиска новых путей совершенствования казачьих войск.

Третий раз проблема «приведения казачества в гражданское состояние» была поставлена уже самой казачьей фракцией в III государственной думе в 1912 г., но и тогда казачество сохранилось, в силу того, что это предложение было торпедировано губернаторами ряда казачьих областей, которых поддержал император Николай II [4].

Наиболее отчетливо стремление к самоликвидации сословия проявилось в казачьей среде под влиянием февральской революции. Известно, что в воззвании Временного правительства от 3 марта 1917 г., согласованного с Петросоветом, говорилось об отмене всех сословных, вероисповедальных и национальных ограничений и привилегий, что, по сути, стало первым шагом на пути ликвидации сословного строя в России. Но в данном случае показательно то, что при Временном правительстве: «Целые дивизии, а не только полки, съезды Забайкальского, Уссурийского и Амурского войск высказывались за ликвидацию казачества. Росло число сторонников данного решения в Донском, Кубанском, Оренбургском, Уральском и других войсках. Тем не менее, основная масса войск европейской России и Кавказа продолжала держаться за казачий статус, боясь потерять землю при уравнивании с менее состоятельным в целом крестьянством» [5]. Весной-летом 1917 года во всех казачьих войсках страны состоялись войсковые круги и съезды, которые стали высшими законодательно-распорядительными органами казачьего самоуправления. На них были избраны высшие должностные лица каждого войска - войсковые атаманы, одновременно были сформированы главные органы исполнительной власти - войсковые правительства. Более того, в марте и июне 1917 г. В Петрограде состоялись общеказачьи съезды, целью которых было объединение казачества в масштабе всей страны, чтобы отстаивать общие интересы казаков. Было принято решение об образовании Союза казачьих войск страны [6].

Сменявшие друг друга составы Временного правительства, на словах демонстрируя свою лояльность к казакам, реальных мер для решения их насущных проблем не предпринимали. Совсем по-другому повели себя большевики. Видя в казачестве значительную военную силу, способную влиять на военно-политическую обстановку в стране, они вначале пытались нейтрализовать его в ходе Октябрьской революции 1917 г., а затем и сделать союзником. Придя к власти, они без промедления продекларировали меры, освобождающие казаков от военной повинности с сохранением за рядовой их частью земельных паев. Это успокоило основную массу казачества. Поэтому, когда в ряде казачьих областей образовались антисоветские правительства, многие фронтовики отказались от вооружённой борьбы, что в значительной степени облегчило утверждение в стране советской власти. Попытки наиболее ярых противников большевиков (атаманов А.М. Каледина на Дону и А.И.

Дутова в Оренбуржье) поднять казаков на борьбу за свои «вековые вольности» потерпели неудач [7].

Однако очень скоро казачество почувствует противоречивость реальной политики большевиков, хотя, конечно, мало кто тогда ещё понимал, что расказачивание - неизбежная часть процесса осуществляемого новой властью в рамках общих кампаний по разбуржуазиванию страны. Даже внутри большевистского руководства не было единого подхода по этой проблеме. Некоторые рассматривали расказачивание как уравнивание казаков с неказаками в экономическом отношении, а другие - как уничтожение казаков.

В наиболее крайних формах расказачивание проводилось в годы Гражданской войны в России 1918 - 1920 гг. Основной причиной этого послужило неприятие казачеством посягательств большевистской власти на сложившуюся систему традиционных правовых взаимоотношений с государством, которая сочеталась с внутривойсковым и внутриобщинным самоуправлением, на казачьи права и привилегии.

Призыв безземельных союзников пролетариата ранней весной 1918 года к уравнительному переделу земли, затрагивающему и середняков, привёл к повороту значительной части казачьей массы в сторону контрреволюции. Заполыхали мятежи. Всё это лишь усугубило раскол. К лету 1918 г. на трех четвертях территории страны образовались многочисленные группировки и правительства, выступавшие против советской власти. Главными очагами сопротивления станут казачьи регионы. Ситуацию в самый разгар гражданской войны усугубит Директива Оргбюро ЦК РКП(б) от 24 января 1919 г., разосланная в виде циркулярного письма всем партийным работникам в казачьих регионах. Как следствие, развернулись террор и грабежи казачества. Сотни и тысячи казаков были расстреляны, погублены, потоплены в реках. Испытав зимой и весной политику расказачивания, казачество в большинстве своём стало контрреволюционным, по сути, приняло активное участие в антибольшевистской борьбе и прошло этот путь до конца. В итоге гражданская война имела особенно тяжкие последствия для казачества. Учитывая, что казачьи области были основной ареной военных действий в годы гражданской войны, потери их в этот период многократно превышают потери Первой Мировой войны. К тому же, в результате поражения белого движения, свыше 100 тысяч казаков, преимущественно в возрасте от 20 до 40 лет, главным образом в пределах Турции, республиках бывшей Югославии, Болгарии, Чехии и Словакии, Франции, откуда впоследствии рассеялись по всему свету [8].

С окончанием активных боевых действий в казачьих регионах методы расказачивания менялись. В их основе лежала тактика сочетания лавирования и репрессий, в зависимости от решаемых властью задач. Одержав победу, большевистские лидеры, усматривая в казачестве одного из главных своих противников, поставили на первом этапе перед собой две задачи: во-первых, методом репрессий расправиться с казаками, вступившими на путь борьбы с советской властью; во-вторых, запугать тем самым всё остальное казачество, заставило его смириться с политикой новых властей. В основе репрессий будет физическое уничтожение казаков, а так же отправка в «наказание»

насильственным путём в концентрированные лагеря, главным образом, на север и другие отдалённые районы. Одновременно началось массированное выступление на всё казачество и его исконные права. Постановлением ВЦИК 1920 г. на казачьи области распространялись действующие в РСФСР общие законоположения о землеустройстве и землепользовании, что фактически положило конец существованию казачества как особого сословия. Вместе с тем пока что имелаась «отдушина», так как согласно декрету « О землепользовании и землеустройстве в бывших казачьих областях» земельный надел трудового казака» оставался нетронутым, амнистировано в плен в районах Новороссийска и Туапсе.

В ходе последовавшей затем коллективизации в расказачивании вновь стали использоваться различные методы террора («Чёрная доска» и др.), под предлогом борьбы с вредительством, саботажем и контрреволюционными элементами. Только за 2 года (1930-1931) было арестовано и депортировано более 300 тыс. казаков (отдельно и с семьями) из разных регионов страны. Насильственная коллективизация завершила процесс расказачивания, уравнивая казаков со всем колхозным крестьянством. Тем самым фактически был разрушен социально-экономический уклад жизни казачества.

Политика репрессий, в сочетании с постоянным идеологическим воздействием, привела к тому, что большинство казачества, особенно молодое поколение, приняло Советскую власть. Старшее поколение в основном смирилось с происшедшим и в дальнейшем сохраняло лояльность к власти. Вместе с тем, казачество, став холодным в конце 80-х - начале 90-х гг. XX столетия.

Следует признать также, что процесс этот протекает довольно сложно в связи с широким разбросом мнений по вопросам 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. Недооценка этих изменений приведёт к (в начале XXI столетия) к затянувшемуся кризису отношений не только между региональными властями и казачеством, но и внутри самого казачества [9].

Но очевидно и другое. Деятельность воссоздаваемых казачьих обществ способствует повышению уровня исторического самосознания казаков, их роли в патриотическом культурном и военно-патриотическом воспитании молодёжи, возрождению уклада их жизни и быта. Следует понимать также, что это только начало пути. Социальная природа современного казачества отличается большим разнообразием, составляющим его элементов, что обуславливает наличие разных подходов к процессу его возрождения.

#### *Список литературы*

*1. Расказачивание. Казачество. Энциклопедия / Ред. кол. Федотов А.Т. и др. - М.: 2003. - С. 277.*

2. **Иванов, В. А.** История казачества на Урале. Под ред. В.Г.Семёнова, В.И. Косянова. - Оренбург: Издательство ОПТУ, 2003. -С. 150.
3. *История России / Авт. - сост. Н.В.Белов. - Минск: Харвест, 2008. – 832 с. – ISBN 978-985-16-4066-5*
4. РГВИА. Ф.330. Он. 81. Д. 9,30.
5. **Футорянский, Л. И.** Казачество России в огне гражданской войны 1918-1920 гг. / Л. И. Футорянский // - Оренбург, 2003. – С. 7- 307.
6. *Казачество после 1917 года // Казачество Щит Отечества / Москва: Издательский Дом ТОНЧУ, 2005. - С. 173.*
7. **Футорянский, Л. И.** Казачество России в огне гражданской войны 1918-1920 гг. / Л. И. Футорянский. - Оренбург, 2003. - С. 65-115.
8. **Волков, Е. В.** Казачьи войска: революция и гражданская война /Е. В. Волков // Российское казачество. Научно-справочное издание / Отв. ред. Т.В.Таболкина. - М., 2003. - С. 33.
9. **Стрельцов, А.** Юрий Бельков — новый атаман Оренбургских казаков /А. Стрельцов // -«МК» в Оренбурге. - 15-22 июля 2009 г.

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КАК ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: К ВОПРОСУ ТИПОЛОГИИ

Вагина Л.С.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Активность политических партий в политическом процессе является фактом эмпирической данности. Дискуссионным остается вопрос о типологизации политических партий. Представители основных теоретико-методологических школ в политической науке - институциональной и социологической - по-разному подходили к этому вопросу. Задача данной статьи заключается в том, чтобы рассмотреть наиболее важные типологии политических партий.

Под типологией в науке понимается разделение изучаемых объектов на группы на основе какого-либо признака. Типология (от гр. typos-отпечаток, форма, образец и logos-слово, учение) партий - сравнительное изучение структурных и функциональных особенностей деятельности политических партий. К числу наиболее развитых направлений в современной политологии относится социология политических партий. Различные варианты типологизации партий представляет большая группа классиков политической науки - . Дюверже, Ф. Боррель, Ж. Бюрдо, Ж. Шарло (Франция), Р. Ирвинг, Р. Маккензи, Ж. Блондель, Ф. Эпстайн (Великобритания), Дж. Сартори, (Италия), Дж. Лапаломбара, Л. Эпстайн (США), К. фон Бойме и другие

В качестве основания типологизации используются различные факторы – функции, идеология, социальная база, методы деятельности и т.д. Так, сторонники институционального подхода пользуются организационным критерием; для либеральной традиции главной считается классификация с точки зрения характера идеологической связи; марксисты основную роль при классификации отводят классовому критерию. Исследователями выработано до 30 критериев классификации партий, в соответствии с которыми выделяются различные типы партий. Но никакая типология не может исчерпать всего богатства данного явления, не все типологии, имеют одинаковое познавательное значение. Однако осмысление природы партий обусловило попытки их классифицировать и систематизировать. Переход от описательности на уровень теоретических обобщений позволил глубже проникнуть в природу партий и выявить их наиболее характерные признаки, отразить разные стороны политической действительности и помог определить характер, место и роль в политической жизни общества конкретных партий. Организуем схематично более значимые типы политических партий по их основаниям (критериям):

Таблица 1- Типология политических партий

Основания	Виды
Организационная структура	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Кадровые</li> <li>- Массовые</li> <li>-Оформленные (с фиксированным членством)</li> <li>- Неоформленные (со свободным членством)</li> <li>- Централизованные</li> <li>- Децентрализованные</li> </ul>
Среда деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Моносредные</li> <li>- Всеобщие</li> <li>- Промежуточные</li> </ul>
Идеологическая направленность	<ul style="list-style-type: none"> <li>- «Левые»</li> <li>- «Центристские»</li> <li>- «Правые»</li> <li>- Революционные (радикальные)</li> <li>- Реформистские (умеренные)</li> <li>- Консервативные</li> <li>- Реакционные</li> </ul>
Роль в политической системе	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Правящие</li> <li>- Оппозиционные</li> <li>- Парламентские</li> <li>- «Авангардные»</li> </ul>
Влияние в парламенте	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Мажоритарные (большинство)</li> <li>- С мажоритарным призыванием</li> <li>- Доминирующие</li> <li>- Миноритарные (меньшинство)</li> </ul>
Представительство интересов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Классовые</li> <li>- Социальных групп, слоев</li> <li>- Надклассовые</li> <li>- С неопределенным социальным обликом</li> </ul>
Тип партийного руководства	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Коллегиального руководства</li> <li>- Вождистские</li> </ul>

По данной таблице, подробнее раскроем наиболее важные классификации.

В классической работе "Политические партии", опубликованной в 1951 году, М. Дюверже предпринимает серьезную попытку исследования партий через призму их организационной структуры, ее эволюции, т.е. на институциональном уровне. Структура представляет собой своеобразный синтетический компонент, испытывающий влияние значительного числа факторов (идеологии, целей, социальной базы и т.д.). Так же она способствует адаптации партии к изменяющимся условиям, выступает необходимым элементом выживания партий в политической борьбе.

Морис Дюверже выделил среди структурных характеристик: общее организационное строение, органы руководства, систему членства, а также

типы связей, соединяющих граждан с партией и на основе этих переменных он предложил подразделить партии на два основных типа - «кадровые» и «массовые». Кадровые партии - представляют собой объединение так называемых «нотаблей» (авторитетных в обществе лиц, умелых организаторов избирательных кампаний). Основная их цель – подготовить выборы, провести их и сохранять контакт с кандидатами. Прежде всего, это нотабли влиятельные, чьи имена и престиж служат своего рода поручительством за кандидата и обеспечивают ему голоса; это, далее, нотабли технические, владеющие искусством манипулировать избирателями и организовывать кампанию; наконец, это нотабли финансовые – составляющие главный двигатель, мотор борьбы. По существу, кадровые партии – это партии активистов или функционеров с малым числом рядовых членов, аморфной организованной структурой. Вследствие чего само вступление в них имеет смысл своеобразного глубоко индивидуального акта, обусловленного способностями или особым положением человека, его строго детерминированными личностными качествами. Это акт, доступный избранным; он основан на жестком и закрытом внутреннем отборе. Если считать членом партии того, кто подписывает заявление о приеме в партию и в дальнейшем регулярно уплачивает взносы, то кадровые партии членов не имеют. Правда здесь стоит оговориться, поскольку кадровые партии в подражание массовым иногда открывают доступ обычным приверженцам. Явление довольно частое – в чистом виде кадровые партии встречаются достаточно редко. Другие партии близки к подобной практике, однако их внешняя форма способна ввести в заблуждение. Но главное – не ограничиваться, ни официальными пунктами уставов, ни декларациями руководителей. Достаточно верным критерием здесь выступает отсутствие системы регистрации или регулярного взимания взносов.

Основным элементом структуры кадровых партий являются комитеты. Они создаются по территориальному принципу, и их численность, как правило, невелика. Комитеты имеют постоянный состав сплоченных активистов, обладающих навыками работы среди населения. На их плечи и ложиться организация предвыборных кампаний. Члены комитетов подбирают кандидатов для выборов в органы власти, изучают общественное мнение, интересы и симпатии избирателей, их ожидания и требования, помогают лидерам в формировании программы. Нужно отметить, что идеологические вопросы волнуют активистов постольку, поскольку они могут помочь их кандидатам. Деятельность комитетов обычно имеет, как говорят, «сезонный» характер: она концентрируется и активизируется вокруг кандидата на выборный пост, в преддверие и в ходе избирательной кампании в парламент или местные органы власти и затухает после её окончания. В качестве примера кадровых партий можно привести Европейские либеральные и консервативные партии, а также Республиканскую и Демократическую партию США.

Массовые партии – характеризуются многочисленностью состава, более тесной и постоянной связью своих членов, централизованной иерархизированной организационной структурой. Для того чтобы до конца понять сущность массовых партий возьмем, к примеру, Французскую

социалистическую партию. Рекрутирование новых членов представляет для нее основную задачу, как с политической, так и с финансовой точки зрения, поскольку она, прежде всего, стремится дать политическое воспитание рабочему классу, выделить из его среды элиту, способную взять в свои руки власть и управление страной. А это означает, что ее члены составляют саму материю партии, субстанцию ее деятельности – без них она напоминала бы учителя без учеников. С точки зрения финансовой, Французская социалистическая партия также существенно зависит от взносов своих членов. С их помощью она собирает средства, необходимые для политического просвещения и повседневной работы, за счет них же финансирует выборы. Здесь к аспекту финансовому присоединяется и аспект политический. Этот последний аспект проблемы – основной, поскольку любая избирательная кампания требует больших расходов. Технология массовых партий заменяет капиталистический способ финансирования выборов демократическим. Вместо того чтобы обращаться к нескольким частным пожертвователям, с целью покрыть расходы на избирательную кампанию, массовые партии распределяют груз издержек на максимально возможное число членов, так что на каждого из них приходится небольшая сумма. Таким образом, то, чего кадровые партии добиваются «качеством», массовые достигают «количеством». Первичные организации массовых партий строятся как по территориальному, так и по производственному принципу, но в отличие от комитетов являются открытыми для новых членов. Более того, они заинтересованы в пополнении своих рядов. Увеличение числа членов партии, необходимость заниматься финансовыми вопросами привели к формированию в структуре массовых партий соответствующих органов, стремящихся к распространению своего влияния и ведущих учёт и контроль расходования финансовых средств. Возникает сложная внутренняя, иерархическая структура, подчинения первичных организаций, и громоздкая система управления.

М. Дюверже выделил три типа массовых партий: социалистические, коммунистические и фашистские. Первичными организациями социалистических партий являются секции по месту жительства в несколько сотен человек. Они объединяются в федерацию. Партия превращается в своеобразный государственный аппарат с разделением властей, где законодательная власть принадлежит конгрессу (или национальному совету), исполнительная – исполкому (или национальному секретариату), а юридическую власть проводит контрольная комиссия. Коммунистические партии создают свои первичные организации (ячейки) по месту работы. Они более однородны и ограничены по размеру. Это позволяет им контролировать свой социальный состав, регулировать численность и устанавливать жёсткую партийную дисциплину. Организационным принципом партий является «демократический централизм». На практике иерархическая и централизованная организация существенно ограничивает демократию. Выборы руководителя превращаются в формальность, поскольку их подбор, как и принятие решений, осуществляет централизованное руководство партий. Фашистские партии имеют много схожего с коммунистическими: вертикальные

связи, централизация власти, жёсткая структура и т.д. Однако фашистские партии отличаются от коммунистических по социальному составу, доктрине и философии. Возникая из полувоенных формирований, они в конечном итоге культивируют жестокость и насилие, основанные на превосходстве одной нации над другой. Первичной организацией фашистских партий является штурмовой отряд численностью от 4 до 12 человек. Входя в более многочисленную группу, штурмовые отряды создают партийную пирамиду по типу кадровой партии [1].

Такая классификация партий на кадровые и массовые, предложенная французским политологом М. Дюверже, в определенной степени сегодня устарела, поскольку она не допускает существования партий промежуточного типа. В 60-е годы XX века появились партии, которые не вписывались в данную типологию и одновременно объединяли в себе черты как кадровых, так и массовых партий. Тогда авторитетные политологи - Ла Паломбара, Дж. Сартори, не отвергая схему М. Дюверже, предложили дополнить ее, выделив третий тип партий - "партии избирателей". Эти партии, не являясь массовыми, ориентировались на объединение максимального количества избирателей самой различной социальной принадлежности вокруг своей программы для решения основных вопросов текущего момента. Позже такие партии получили название "универсальных". В последние годы этот тип партий стал наиболее динамично развивающимся в Европе и в Америке. В значительной степени это обусловлено ослаблением идеологических разногласий, ростом интереса граждан к универсальным, общечеловеческим ценностям [2]. Многие политологи считают, что универсальным партиям принадлежит будущее в постиндустриальном обществе.

В теории Морис Дюверже следует отметить ущербность институционального подхода: без таких критериев, как анализ классовой сущности, социального состава, программных документов социологическая характеристика партии будет далеко не полной. Французский политолог считал, что для выживания и конкурентоспособности "кадровые" партии должны преобразоваться в строго организованные массовые партии (левого типа) с четкими программными установками, с массовой армией активистов и т.д. Ф. Эпстайн, английский политолог, в середине 60-х годов, не соглашаясь с Дюверже, отметил, что наблюдается тенденция снижения членства и ослабление роли идеологии в массовых левых партиях. Ученый из ФРГ О. Кирхеймер в середине 60-х годов делает вывод о том, что и буржуазные "элитарные" партии и массовые левые постепенно преобразуются в партии нового типа, так называемые "партии для всех" (catch-all (omnibus) party). Для такой партии идеология, программные принципы становятся балластом, они приносятся в жертву узкому прагматизму - победе на выборах. Подобная модель нашла поддержку у ряда политологов Запада.

Кроме данной классификации, традиционной в политологии также является классификация политических партий, в зависимости от их места и роли в политической системе. Здесь выделяют следующие типы партий: правящие, оппозиционные. Правящими считаются партии, которые победили

на выборах и (главное) сформировали правительство. Правящая партия (или партийная коалиция нескольких партий, объединившихся в единый блок) проводит собственный политический курс через «своего» премьер-министра и членов кабинета министров. Как правило, это возможно только в условиях парламентской республики, в то время как президентской республикой может руководить президент, представляющий в парламенте партию меньшинства. И в этом случае даже победа на выборах не обеспечивает ведущей политической партии статуса правящей (Так, например, успех ЛДПР в 1993 г., или КПРФ в 1995 г. на выборах не дал им возможности сформировать правительство России в условиях президентской республики). Поэтому главный признак правящей партии — возможность самостоятельного формирования правительства. Оппозиционными партиями считаются те, которые лишены реальной возможности влиять на формирование правительства, и находятся в очевидной оппозиции к политике действующего правительства. Их сверхзадача — завоевание власти на следующих выборах и смена существующего правительства. Для этого ими активно используются критика существующего правительства за его ошибки, жесткий контроль действий властей, проверяемых на соответствие конституции и законам, предложения обществу альтернативных проектов развития страны.

Значительное место в политологической литературе занимает классификация партий по критерию среды деятельности. С точки зрения этого критерия различают три вида партий: моносредные – т.е. ограничивающиеся деятельностью в одной социальной среде, той, интересы которой они представляют (в сфере политики); всеобщие ориентированные на общесоциальную либо общенародную среду и не ограничивающиеся стремлением получить влияние в какой-либо одной среде (класс, социальная группа и т.д.); промежуточные – концентрирующие свою деятельность, прежде всего в одной среде, но не отказывающиеся от поиска поддержки и влияния в других общностях.

При многопартийной системе каждая партия представляет более или менее четко очерченные идейно-политические или идеологические позиции. Спектр этих позиций простирается от крайне «правых» до крайне «левых». Остальные партии занимают промежуточное положение между этими двумя полюсами. В связи с этим сегодня широко используется классификация политических партий, основанная на их идеологической направленности. Как правило, в многопартийных парламентах места располагаются в форме некоторого полукруга, где, следуя традиции французской революции, представители консервативных и правых партий рассаживаются на правой стороне от председательствующего, дальше влево - близкие им по духу партии, в центре - умеренные и дальше в самом конце - представители леворадикальных партий. Согласно классической терминологии, так называемые «левые» партии, по преимуществу, исповедуют социалистические, коммунистические ценности и соответственно радикально-революционные методы их достижения. «Правые», напротив, в основном ориентируются на консервативные буржуазные ценности, стабильность политической системы,

отрицание коммунистических идеалов и революционных методов переустройства общества. «Центристы» же, весьма обширные и разнообразные по своему составу, представляют собой умеренные политические силы, не стремящиеся к резким изменениям в обществе, предпочитающие реформаторские, эволюционные пути развития в целях улучшения благосостояния членов общества. Компромисс, сотрудничество, попытка максимального учета различных общественных интересов — стержень их повседневной политики [3].

Такая группировка политических партий по линии «правые» - «центристы» - «левые», основанная на позициях и установках по социально-экономическим и политическим проблемам, сопряжена со значительной долей упрощения реального положения вещей в обществе. Поэтому в дополнение к ней по идейному (идеологическому) признаку принято различать также революционные, реформистские, консервативные и реакционные типы партий. Революционные – стремятся к качественной реструктуризации общественной жизни. Реформистские – ориентированы на существенные количественные преобразования общества, но без нарушения его основной структуры. Консервативные – стремятся к стабильному сохранению основных характеристик современной им социальной действительности. Реакционные – основной целью их является частичный либо полный возврат к характеристикам предшествовавшего этапа наличной общественно-экономической формации.

В современной западной политологии более актуальна иная классификация политических партий – не по идеологическому и социально-классовому признаку, а по функциональным и организационным критериям. Этот критерий позволяет более точно дифференцировать партии в качестве политических институтов. Опираясь на первый, американский социолог Стивен Коэн выделяет следующие типы политических партий: 1) Партии авангардного типа, появившиеся в ходе развития рабочего движения. Для них характерны повышенные требования к вступающим в партию, детальная регламентация деятельности и внутренней жизни партии, строгая партийная дисциплина и т. д. Главный объект их политики – трудящиеся массы, повседневная работа по их социальному просвещению и организации во имя торжества справедливости. С. Коэн считает, что если авангардная партия приходит к власти, она быстро становится частью административной системы, ее номенклатурой, действительно, история знает немало подобных примеров. Так, в силу причин объективного и субъективного характера в государствах социалистического выбора авангардные партии превратились в ведущее звено командно-бюрократических режимов. Были деформированы идеологические основы партий, искажены принципы их деятельности. В конце концов, они потеряли авторитет среди трудящихся, лишились активной народной поддержки, что привело многие из этих партий к кризису, распаду или преобразованию их в партии парламентского типа. 2) Партии, предназначенные главным образом для избирательных кампаний (сбора средств для их проведения, выдвижения кандидатов, организации агитации в их поддержку и т. д.). Как правило, такие

партии не имеют фиксированного членства, партийных билетов, обязательных членских взносов. Они формируются за счет добровольных пожертвований корпораций, частных лиц, общественных организаций и ассигнований из государственного бюджета. Таковы, например, две ведущие партии США – Республиканская и Демократическая. Их нельзя назвать организациями в строгом смысле этого слова, отмечают американские политологи Т. Р. Дайс и Л. Х. Цейглер. Чтобы к ним принадлежать, достаточно на выборах поддерживать их кандидатов. Как политические организации они активизируют свою деятельность в связи с проведением выборов в центральные и местные органы власти. Но поскольку такие выборы практически бывают каждый год, эти партии ведут работу почти постоянно на уровне своих немногочисленных органов управления.

3) Парламентские партии. Их основные функции схожи с задачами вышеназванных партий. Однако они более многообразны и охватывают весь спектр парламентской деятельности: разработку стратегии и тактики избирательных кампаний, программ, реализации которых они будут добиваться в органах власти; изучение общественного мнения об обстановке в различных регионах и в стране в целом, оценку формальных и неформальных лидеров; подбор и выдвижение кандидатов, их подготовку к участию в избирательной кампании, а затем и к деятельности в системе государственных органов; идеологическую и организационную работу по обеспечению победы кандидатов на выборах; решение технических и финансовых вопросов, связанных с выборами; организацию противодействия конкурирующим партиям и их кандидатам; контроль над деятельностью избранных депутатов и их фракций в парламенте, муниципалитетах и т. д. Парламентские партии имеют компактную организационную структуру и постоянно функционирующие органы управления. Принципы их внутренней жизни допускают существование различных течений и даже фракций. Этот вид партий характерен для многих стран мира. К парламентским можно отнести и большинство партий, возникших в последние десять лет в нашей стране. Их лидеры считают, что основную роль в парламентских партиях играют элита и фракция в парламенте. Члены же партий и даже активисты лишь обслуживают парламентские фракции. При этом сторонники такой точки зрения в нашей стране ссылаются на опыт зарубежных государств. Но их опыт говорит и о другом. Несомненно, в парламентских партиях компетентное и авторитетное руководство и фракция в органах власти несут на своих плечах значительную часть партийных функций. Вместе с тем у рядовых членов есть каналы для воздействия на политику элиты и парламентские фракции, если эта политика не отвечает их интересам. Это, например, неуплата членских взносов, выход из партии, саботирование мероприятий в поддержку ее кандидатов, участия в обсуждении на местах проектов программ, резолюций, подготовленных партийным руководством, а также разработка своих проектов документов для общенациональных конференций, съездов.

4) Партия-община или партия-клуб. Она представляет собой массовую организацию, объединяющую граждан не только по принадлежности к какой-либо политической платформе, сколько по общности взглядов, интересов, культурных запросов. В такую партию люди

вступают, чтобы удовлетворить потребности в общении, обсуждении насущных, жизненно важных проблем с близкими по духу. К этой группе можно отнести организацию «зеленых», объединения защитников исторических памятников, «синих» (борются за коренное улучшение социальной экологии), всевозможные ассоциации, клубы по интересам. В последние годы происходит их политизация. Многие из партий-общин, или партий-клубов, становятся активными субъектами избирательных кампаний, участниками массовых политических акций. Например, в Германии «зеленые» объединили свои организации, официально провозгласили создание политических партий защитников природной и социальной экологии, которые активно включились в парламентскую борьбу. 5) «Карманные» партии – небольшие по численности организации, созданные, как правило, несостоявшимися лидерами «под свою» программу для реализации своих эгоистических устремлений. Подобные партии функционируют на уровне немногочисленного руководства и прежде всего самого лидера, не имея очерченной социальной базы. В них лидеры, писал политолог Р. Михельс, пользуются столь неограниченным влиянием, что влиять на членов партии можно только повлияв на политического лидера [4].

Итак, рассмотрев наиболее важные классификации, можно сделать вывод о том, что правильно оценить политические партии их деятельность и место в политической системе можно лишь с объединительных позиций, поскольку никакая типология или застывшая схема, взятая в отдельности, никогда не исчерпает всего разнообразия данного феномена. Следовательно, только анализ с учетом всех классификаций и рассмотрение партий под различными углами зрения в конечном итоге смогут привести к объективной оценке.

#### *Список литературы*

1. **Андреев, С.С.** Политические интересы и политические отношения [Электронный ресурс] // Социально–политические науки. №6. 1991. – Режим доступа: [www.refbank.ru/polit/10/polit10.html](http://www.refbank.ru/polit/10/polit10.html) – 10.12.2009.
2. **Васильев, М.И.** Партии, движения, политические силы – попытка деконструкции // Полис. –1992. – №5-6. – С. 203-206.
3. **Франк, С.Л.** По ту сторону «правого» и «левого» // Новый мир. – 1990. – №4. – С. 226-233.
4. **Кулик, А.Н.** Сравнительный анализ в партологии: проект К. Джанды // Полис. – 1993. – №1. – С. 92-98.

## ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ РОССИИ И США НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВЕКОВ НА ПРИМЕРЕ ЮГОСЛАВИИ И ИРАКА

Шахматов Д.О.

Индустриально-педагогический колледж ГОУ ОГУ, г. Оренбург

На протяжении «холодной» войны во второй половине XX века человечество балансировало между двумя политическими системами, и в этом была определенная стабильность: две силы – СССР и США – сдерживали друг друга. После развала Советского Союза Соединенные Штаты Америки осознали свое могущество и теперь стремятся к мировой гегемонии. Сложилась однополярная мировая система, где противостоять натиску США становится все труднее.

Следует заметить, что после окончания «холодной войны» Америка не отказалась от идеи уничтожения так называемой «оси зла». Под эту крайне расплывчатую формулировку фактически попадают все государства, режимы которых Вашингтон считает недемократичными. Пытаясь установить в них «демократию по-американски», американцы совершенно не стесняются в выборе средств для достижения этой цели.

Актуальность данной темы обусловлена постоянно растущими амбициями Соединенных Штатов Америки. Страна победившей демократии создала опасный прецедент и поставила под угрозу весь современный правопорядок. Фактически речь идет о попытке НАТО вступить в XXI век в униформе мирового жандарма. США вмешивается во внутренние дела суверенных государств, нарушая международное право (право на самоопределение). Даже если принять на веру заявление Вашингтона о стремлении защитить народы Югославии от геноцида, Ирака – от диктатора Саддама Хусейна, а население планеты – от мирового терроризма, то методы достижения столь благих намерений, мягко говоря, оставляют желать лучшего.

Не имея возможности, а скорее всего не желая решать проблемы мирным путем, американцы прибегают к силе оружия. Не исключается вероятность того, что Пентагон проводит политику демонстрации силы, стараясь показать остальному мировому сообществу, что США – единственная сверхдержава современности.

Подобная точка зрения - не новость – А. Минеев в статье «Агитпром на войне, натовский вариант» дает представление о тактике использования средств массовой информации в ходе боевых действий, выдвигает мысль о психологическом эффекте публикаций результатов военных действий. Он же в статье «Новый сценарий для Балкан» пытался сделать прогнозы и определить ход дальнейших событий. С. Латышев в статье «Салоники - «пуп» Балкан» дает политический расклад сил, а так же озвучивает позицию стран мирового сообщества по отношению к ситуации в Югославии. П. Паклин в статье «Ираку грозит «завуалированный раздел»» говорит об истинных причинах борьбы Соединенных Штатов Америки против режима Саддама Хусейна. В самом деле, как можно поверить в то, что страна бизнесменов станет бескорыстно

боротся за свободу несчастного иракского народа?.. И даже если предположить, что цели объявленные перед операцией «Иракская свобода» были настоящими, то почему после свержения и казни диктатора американские войска продолжают находиться на территории суверенного государства?

Взаимоотношения России и США всегда были непростыми. Несмотря на попытки Российского правительства в конце XX века пойти курсом на сближение, Администрация Белого Дома всегда относилась к России со смесью страха, презрения и агрессии. События марта 1999 года всколыхнули общественность всего мира. Российская Федерация приняла самое активное участие в попытке найти выход из сложившейся вокруг Косово ситуации. Несмотря на сложные отношения между сербами и Россией и непопулярность белградских руководителей, нашу страну сотрясла глубинная волна антиамериканизма. Если прежде тема «американского заговора против России» встречала весьма умеренный отклик, то, когда разразился косовский кризис, ситуация явно стала меняться. Так Российская печать опубликовала материалы о ряде недавних событий, которые ухудшали взаимоотношения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки: о давлении, оказывавшимся Вашингтоном на отношения с Ираном; об американских обвинениях в демпинге в адрес российских металлургических предприятий; о конце российской монополии на транспортировку каспийской нефти к Черному морю в результате открытия нефтепровода Баку – Супса, финансируемого за счет западных капиталов. В представлении многих россиян, американцы пытаются поставить страну на колени. Поводившиеся в то время социологические опросы показали, что большинство граждан России осуждает действия НАТО, а на вопрос о том есть ли у России союзники 30% ответили отрицательно. 44% опрошенных называют возможными союзниками Белоруссию, Китай, Индию, Китай, Украину и СНГ, что свидетельствует о царящей политической растерянности. Но, несмотря на все политические разногласия, реакция русской общественности на бомбардировку Югославии была однородной.

24 марта 1999 года начинается военная операция НАТО против Югославии. Уже через 16 часов глава российского правительства Евгений Примаков беседовал по телефону со Слободаном Милошевичем. Б. Ельцин выступил по телевидению: «Я обращаюсь ко всему миру.... Давайте пока остались какие - то минуты, убедим Клинтона не делать этого трагического шага. Это война в Европе, а может быть и больше». Мнение России в вопросе бомбардировок Югославии учтено не было. Удивителен тот факт, что, несмотря на огромное значение, придаваемое средствам массовой информации, цели бомбардировок были объявлены лишь на следующий день. «Наши удары имеют три задачи:

1. Продемонстрировать серьезность натовской оппозиции агрессии и ее поддержку мира;
2. Заставить президента Милошевича прекратить свои растущие атаки против беззащитного населения и понять, какой ценой обойдутся его атаки;
3. Лишить Сербию возможности вести войну против Косово в будущем».

В этом вопросе российские политики сумели опередить американцев. В заявлении президента РФ от 24 марта 1999 года еще раз подчеркнуто, что никакие государства не должны применять силу в одностороннем порядке в обход Совета безопасности ООН. Москва отзывает своего главного военного представителя при НАТО. Альянс поставил себя выше, чем ООН. Главная политическая победа России в этом вопросе заключается в том, что всему миру открыто, указали на нарушение норм международного права со стороны США и НАТО. Жаль, что значимых успехов это не принесло. Югославский кризис крайне осложнил и без того запутанные в то время российско-американские отношения. Россия заморозила политические и военные контакты с НАТО. В заявлении Совета по внешней и оборонной политике России бомбардировки Югославии расценивались как агрессия НАТО против суверенного государства.

Одной из причин агрессии НАТО против Югославии считается «генеральная репетиция» действий в войне против Ирака.

Интерес США к суверенному государству Ирак общеизвестен. Причиной такого пристального внимания послужили богатейшие залежи нефти на территории Ирака. Соединенные Штаты на протяжении многих лет пытались получить контроль над иракской нефтью самыми разнообразными способами. Для этого в средствах массовой информации усиленно муссировались антииракские настроения. После развала СССР Ирак стал государством так называемой «оси зла». Авторитарный режим Хусейна идеально подходил на роль главной угрозы мира. С начала 90х годов XX века США провели несколько военных кампаний против Ирака.

После «событий 11 сентября» Ирак стал основным государством, поддерживающим международный терроризм, последовало заявление Пентагона о том, что на территории Ирака ведутся работы по созданию оружия массового поражения, американцы стали готовиться к очередной военной операции. Несмотря на то, что инспекция ООН не подтвердила наличие производства ОМП на территории Ирака, американское правительство не оставило своих амбиций. Проведя испытания своих ВВС в Югославии в 1999 году и придумав благовидный предлог (борьба с международным терроризмом), 20 марта 2003 года США начали военную кампанию против суверенного государства Ирак под кодовым названием «Иракская свобода».

События в Югославии и Ираке радикально изменили структуру посткоммунистической международной системы. Соединенные Штаты Америки показали всему миру, что на современном этапе решение любой проблемы не обойдется без назойливого вмешательства Вашингтона, который крайне широко применяет политику «двойных стандартов» (осуждая действия России в Чечне, без зазрения совести вмешиваются во внутренние дела суверенных государств). Подобная политическая обстановка крайне выгодна для России. Это связано с тем, что Российская Федерация – одно из немногочисленных государств, осудивших действия США в Югославии и Ираке. Современная ситуация, показав неэффективность американских методов решения проблем, может создать благоприятные условия для роста международного авторитета России. Кроме того, Россия обладает достаточным

потенциалом для дальнейшего развития и вполне может противостоять Америке в случае возможного обострения отношений. Но именно в этом заключается и опасность для России. Америка не терпит конкуренции и потому предпринимает все возможное для ослабления Российской Федерации. Сейчас Европа, осознав свою зависимость от США, станет искать новый противовес, способный удержать Вашингтон, и им вполне может стать Россия.

Современный мир переживает фундаментальные и динамичные перемены, глубоко затрагивающие интересы Российской Федерации и ее граждан. Россия - активный участник этого процесса. Являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, обладая значительным потенциалом и ресурсами во всех областях жизнедеятельности, поддерживая интенсивные отношения с ведущими государствами мира, она оказывает существенное влияние на формирование нового мироустройства.

Трансформация международных отношений, прекращение конфронтации и последовательное преодоление последствий "холодной войны", продвижение российских реформ существенно расширили возможности сотрудничества на мировой арене. Сведена к минимуму угроза глобального ядерного конфликта. При сохранении значения военной силы в отношениях между государствами все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. На передний план в качестве главных составляющих национальной мощи Российской Федерации выходят ее интеллектуальные, информационные и коммуникационные возможности, благосостояние и образовательный уровень населения, степень сопряжения научных и производственных ресурсов, концентрация финансового капитала и диверсификация экономических связей. Сложилась устойчивая ориентация подавляющего большинства государств на рыночные методы хозяйствования и демократические ценности. Осуществление крупного прорыва на ряде ключевых направлений научно-технического прогресса, ведущего к созданию единого общемирового информационного пространства, углубление международных экономических связей придают взаимозависимости государств глобальный характер. Создаются предпосылки для построения более стабильного и кризисоустойчивого мирового устройства.

В то же время в международной сфере зарождаются новые вызовы и угрозы национальным интересам России. Усиливается тенденция к созданию однополярной структуры мира при экономическом и силовом доминировании США. При решении принципиальных вопросов международной безопасности ставка делается на западные институты и форумы ограниченного состава, на ослабление роли Совета Безопасности ООН. Стратегия односторонних действий может дестабилизировать международную обстановку, провоцировать напряженность и гонку вооружений, усугубить межгосударственные противоречия, национальную и религиозную рознь. Применение силовых методов в обход действующих международно-правовых механизмов не способно устранить глубинные социально-экономические, межэтнические и другие противоречия, лежащие в основе конфликтов, и лишь подрывает основы правопорядка.

Россия будет добиваться формирования многополярной системы международных отношений, реально отражающей многоликость современного мира с разнообразием его интересов.

Гарантия эффективности и надежности такого мироустройства - взаимный учет интересов. Миропорядок XXI века должен основываться на механизмах коллективного решения ключевых проблем, на приоритете права и широкой демократизации международных отношений.

Успешная внешняя политика Российской Федерации должна быть основана на соблюдении разумного баланса между ее целями и возможностями для их достижения. Сосредоточение политико-дипломатических, военных, экономических, финансовых и иных средств на решении внешнеполитических задач должно быть соразмерно их реальному значению для национальных интересов России, а масштаб участия в международных делах - адекватен фактическому вкладу в укрепление позиций страны. Многообразие и сложность международных проблем, и наличие кризисных ситуаций предполагают своевременную оценку приоритетности каждой из них во внешнеполитической деятельности Российской Федерации. Необходимо повысить эффективность политических, правовых, внешнеэкономических и иных инструментов защиты государственного суверенитета России и ее национальной экономики в условиях глобализации.

Россия заинтересована в стабильной системе международных отношений, основанной на принципах равноправия, взаимного уважения и взаимовыгодного сотрудничества. Эта система призвана обеспечить надежную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, гуманитарной и иных областях.

Главным центром регулирования международных отношений в XXI веке должна оставаться Организация Объединенных Наций. Российская Федерация будет решительно противодействовать попыткам принизить роль ООН и ее Совета Безопасности в мировых делах.

#### *Список использованной литературы*

1. **Бешиллос М., Тэлбот С.** «На самом высоком уровне. Закулисная история окончания «холодной войны»»: Пер. с англ. – М.: Москва, 1998. – 356 с.
2. **Князев И.** «Балканы между прошлым и будущим» - М.: 1995. – 247 с.
3. **Некрасов И.** «Бессмысленная война». - М.: Эксперт. - 1998. - 325 с.
4. **Попов И.** «Буря в пустыне» - М. Знание, 1992. – 323с.
5. **Арбатов А.** «НАТО – главная проблема для европейской безопасности» // *Независимая газета.* - 1999.
6. **Бородин Р.** «Война в Ираке: былое и думы» // *Солдат удачи.* - 2003. - № 10.
7. **Гуськова Е.** «Косово: новое испытание для российской дипломатии» // *Независимая газета.* - 1999.
8. **Королев М.** «Иракский урок» // *Солдат удачи.* - 2003. - № 12.

## **ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

**Бельских Н.В.**

**НКО ОО «Лига избирательниц», г. Оренбург**

Развитие демократических процессов в отдельно взятом российском регионе, становление гражданского общества в качестве необходимого условия предполагают формирование соответствующих институциональных структур, способных представить эффективный механизм обратной связи органов государственной власти и общества. Во множественных политических дискуссиях о проблемах гражданского общества в современном российском регионе преобладает один мотив: в России слишком громоздкое государство и слишком слабое гражданское общество.

Согласно сложившемуся мнению развитие гражданского общества в отдельно взятых российских регионах, невозможно без импорта его образцов, осуществляемого сейчас иностранными организациями гражданского общества, так называемыми фондами грантодателями (оказывающими финансовую и организационную поддержку российским организациям). Но в нашей стране, с точки зрения многих политиков и чиновников, нужно создавать отечественные образцы гражданских взаимодействий, в частности, как неких воплощений «национальной идеи».

За последние десятилетия на территориях субъектов Российской Федерации зарегистрировано большое количество разного рода общественных организаций. Часть из них выполняет функции, которые нормативно являются организациями гражданского общества. Эти организации, могут быть не всегда зарегистрированные в установленном законодательством порядке, но вполне действенные. Другие организации, как замечено Л. Петровой, даже возникнув самостоятельно, без какой – либо поддержки извне, вскоре превращаются в аналоги подразделений государственного аппарата с их формальной иерархией, выполняющие прописанные государством функции. Если организация гражданского общества учреждается с участием государства и превращается в так называемую «госконтору» это лишь усиливает всеобщее сетование на слабость гражданского общества [Петрова, 2005, №44].

В российских регионах наблюдается процесс создания так называемых организаций «псевдо гражданского общества». Когда формально соблюдены все требования, но по существу организация не выполняет своих функций по выражению интересов граждан, тем самым, блокируя доступ истинно гражданственным сообществам. Таким примером может служить создание Общественной палаты, члены которой не избираются, а назначаются, при чем на уровне многих субъектов назначение членов палаты осуществляется главами субъектов. Палата неконституционно наделена надпарламентскими правами в отношении законодательных актов. По мнению И. Бойкова такая Общественная палата является лишь имитацией со стороны государства и обманом граждан [Бойков, 2007]. Председатель Московской Хельсинкской

группы Л. Алексеева считает Общественную палату «муляжом гражданского общества».

Или иной пример: создание чиновниками из собственной среды «квазиполитических партий» [Бойков, 2007], роли которых уже распределены в администрации президента. С точки зрения теории политические партии – это неременный атрибут развитого гражданского общества. Но и здесь мы сталкиваемся с имитацией, поскольку социальный слой с одинаковыми групповыми интересами и целями выступает одновременно и в качестве проправительственной партии, и в качестве оппозиции.

Показательно, что российский бизнес практически незаметен в финансировании имитационных организаций гражданского общества, хотя в частном порядке предприниматели весьма охотно и обильно финансируют разного рода гражданские инициативы. Однако, следует отметить тот факт, что если эти организации создаются для решения проблем бизнеса то очень быстро они превращаются в посредников которые и способствуют развитию такого, достаточно распространенного в России явления как коррупция. А если проблемы решать нельзя, то и роль этих организаций малозначительна, или вообще отпадает необходимость в них. Борясь с коррупцией, государство, по сути, борется с гражданским обществом. И наоборот, избирательно поддерживая организации гражданского общества, государство способствует и развивает коррупцию.

По мнению немецкой прессы число людей, проявляющих гражданскую активность в регионах России, составляет, по оценкам неправительственных организаций, в пределах одного - двух миллионов человек. Правозащитник А. Даниэль считает, что это «серьезная цифра для страны, где еще несколько лет назад даже намерение организовать клуб авторов и исполнителей собственных песен вызывало постоянное и неблагосклонное внимание со стороны спецслужб» [Бойков, 2007].

Гражданское общество считается в России представляющим «оппозиционную стратегию». Оно артикулирует постсоветское гражданское общество. Между тем, есть признаки того, что прежняя «оппозиционная стратегия» организаций гражданского общества трансформируется в стратегию критического соучастия. Это происходит, не в последнюю очередь, в силу понимания того, что шансы на реализацию своих собственных представлений зависят от доступа к государственным инстанциям, принимающим решения.

Ссылка на масштабы и региональные различия Российской Федерации достаточно банальна. Ближе к истине - наличие значительных региональных различий в качестве и в масштабах процессов развития гражданского общества. Так, политически активное гражданское общество существует, прежде всего, в европейской части страны, оно наиболее активно в Москве и в Санкт-Петербурге. Если на севере страны существуют организационно оформленные структуры гражданского общества, то в южных районах социальное взаимодействие осуществляется на семейном уровне, через совершенно иные формы обобществления.

### Список литературы

1. **Петрова, Л.** Ненаучные заметки о некоммерческих организациях /Л. Петрова // Пчела,- 2005.- № 44.
2. **Бойков, И.** Гражданское общество в России: от реальности к социальной утопии /И Бойков// Всероссийская общественно - политическая Интернет газета от 15.06.07 [Lentacom.ru](http://Lentacom.ru)
3. **Колесниченко А.** «Имитация гражданского общества» Правозащитники не хотят идти в Общественную палату, а граждане не знают, что это такое /А. Колесниченко// Новые известия, -2005.- от 18.03.2005
4. **Гражданское общество и гражданская активность в России ("Internationale Politik", Германия) Оно все же живо - гражданское общество [Электронный ресурс]: 2004 –Режим доступа <http://www.inosmi.ru/translation/209070.html> - 20.12.2009.**
5. **Государство, гражданское общество и коррупция [Электронный ресурс]: 2009 – Режим доступа [http://www.polit.ru/research/2006/04/23/kordonsky.html#\\_edn5](http://www.polit.ru/research/2006/04/23/kordonsky.html#_edn5)- 20.12.2009.**

# ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ИНОЭТНИЧНЫХ МИГРАНТОВ

**Проскурякова О.Л.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

Актуальность данной проблемы оценивается сегодняшними учеными – политологами достаточно ясно, множество работ, исследующих проблемы и процессы миграции, касаются тематики, в том числе адаптации и в дальнейшем интеграции иноэтничных мигрантов в российский социум.

Происходящих в современном мире процессы глобализации, с одной стороны, разрушают рамки между представителями культур различного типа, с другой – грозят нивелировкой и утратой культурной и этнической идентичности. После распада СССР российское общество столкнулось с проблемой миграции населения из постсоветских республик. Миграционные процессы идут и сейчас, что в свою очередь вызывает интерес к ним.

Миграция как пространственное движение населения свойственна всем человеческим обществам. Однако её интенсивность, направленность и состав миграционных потоков, её социальные, экономические, демографические последствия существенно различаются в разные исторические эпохи. Сегодняшняя ситуация в России представляет собой сложный период, в том числе и в отношении поиска форм «соседствования» различных этнических групп в рамках единого социально – экономического и социально – культурного пространства. Сегодня изучение тенденции взаимодействия культур, процессов и результатов межэтнических контактов является актуальным и перспективным.

Эффективная миграционная политика для Российской Федерации с её огромной территорией, значительными природными богатствами, расположенными, в основном, в северных и восточных регионах с ограниченными трудовыми ресурсами, большими территориальными различиями в социально – экономическом развитии является одной из важнейших задач.

Сейчас миграционная политика подвергается критике с разных позиций. Можно выделить две преобладающие альтернативные точки зрения на перспективы развития России. Сторонники привлечения иммигрантов исходят из долгосрочных экономических, демографических и политических интересов России. Альтернативная позиция: Россия должна развиваться, базируясь на русско-православное ядро. Эта позиция акцентирует влияние на сегодняшних вызовах и угрозах, игнорируя проблемы завтрашнего дня. С одной стороны развитие России диктует необходимости привлечения «дополнительных рабочих рук», с другой процесс миграции сопровождается нарастанием напряжения между местным населением и мигрантами. Иммиграция – объективный процесс, имеющий как позитивные, так негативные последствия. Вопрос в том, как максимизировать риски, четко их, различая [1]. Понимая, что иммиграция сегодня это объективный процесс, дальнейшую актуальность приобретают проблемы социальной адаптации и впоследствии интеграции

мигрантов в Российский социум. Понятие «адаптация» традиционно является одним из основных компонентов категориальной системы современной науки. Латинское слово «adapto» (приспосабливаться) использовалось для обозначения приспособления живых организмов к среде ещё в античные времена. Затем выйдя за рамки биологии, где оно впервые возникло, это понятие проникло в медицину, социологию, психологию, демографию, историю, антропологию, другие науки.

Вполне очевидно, что массовые миграции и перемещение больших масс населения в новые условия вызывают длительные периоды неприспособленности и дезорганизации. В процессе социальной адаптации можно выделить возможные стратегии этого процесса: Представляется возможным выделить процессы сегрегации, аккультурации и интеграции. Сегрегация понимается как этап, результат адаптации, при котором мигрантская группа существует изолированно от принимающей среды. Достаточно опасным явлением видится образование так называемых «Chinatown», замкнутых диаспор и т.д. Аккультурация предполагает приобщение мигрантов к элементам культуры принимающего общества. Интеграция – процесс, результатом которого является принятие мигрантов местным социумом, как на индивидуальном, так и на групповом уровне и подразумевает, что мигранты, сохраняя свою культурную идентичность, объединяется с принимающей средой в единое сообщество.

Приток трудовых мигрантов может угрожать ростом межэтнических противоречий и общим ухудшением социальной обстановки в стране. Иноэтничные трудовые мигранты, в отличие иммигрантов не настроены на адаптацию к местным реалиям и зачастую игнорирующие традиции, и культуру принимающего населения, вызывают у населения наибольшее отторжение. По данным Аналитического Центра Юрия Левады (Левада – Центр), ксенофобские настроения разделяет большинство населения России. Крайне негативно отношение к чеченцам, азербайджанцам, другие выходцам с Кавказа, представителям среднеазиатских народов, цыганам. По данным Аналитического Центра Юрия Левады, в ноябре 2005 годы 51 % респондентов отрицательно относились к чеченцам и цыганам, 32 % опрошенных россиян – к азербайджанцам, 13 % к евреям.

Особо настораживает, что подвержена этнофобиям молодежь, демонстрирующая сегодня более высокий уровень интолерантности, чем все население. В массовом сознании молодых москвичей ксенофобия представляется воплощением патриотизма.

Обращают на себя внимание рассуждения видного ученого изучающего миграционные процессы постсоветской России В.И. Мукомеля. Он утверждает, что частный бизнес и теневая экономика становится вынужденным удельным иноэтничных мигрантов, т.к. общественное мнение категорически против их доступа к иным сферам занятости. Кавказцы целенаправленно ориентированы на торговлю, сферу обслуживания. Выходцы из центральной Азии заняты в торговле, обслуживании, однако не в качестве предпринимателей, а наемных рабочих, занятых тяжелой, низкооплачиваемой деятельностью. Идет процесс

стратификации этнических групп, формируется своеобразная пирамида. Наверху русские и представители традиционных для России меньшинств, внизу представители мигрантских сообществ. Существует дискриминация, которая имеет отрицательные последствия, как для иммигрантов, так и для принимающего сообщества. «Дискриминационные практики воссоздают контуры сегментированного общества, принципиально несовместимого с гражданским обществом [2].»

Конечно, различия культур, традиций нередко служат источником непонимания, но главное, что было отмечено выше основная масса мигрантов сосредотачивается в нижней части социальной пирамиды. По прошествии времени эта часть начинает ощущать себя представителями дискриминируемого меньшинства, для которого закрыты многие возможности. Эта ситуация создает стимулы к внутреннему сплочению на основе консервируемых «этнических», традиционных ценностей, питает протестные, экстремистские идеологии, «этническую» преступность и т.д. Речь идет о реальной опасности. Ограниченные возможности социальной мобильности мигрантов затрудняют их аккультурацию и, тем более, интеграцию. Долгосрочные негативные последствия распространения практик дискриминации и социальной исключенности мигрантов становятся социально значимой проблемой, выходящей за рамки миграционной политики.

Серьезное воздействие на иммиграционную политику и политику интеграции оказывают особенности общественного сознания. Наибольшую значимость и актуальность сегодня приобретает концепт толерантности. Толерантность делает возможным нормальный процесс межнационального общения, когда его участники стремятся не уподоблять партнера по межнациональному диалогу себе, а принимая его таким, как он есть, взаимодействовать с ним, то есть сотрудничать, договориться, совместно искать и находить взаимоприемлемые решение по спорным вопросам. Такая модель общения дает возможность навязать образцы одной культуры представителям другой, а несколько самоизменять субъекты общение под влиянием обменов и заимствований опыта и ценностей.

Профессор Л.М. Дробижева, утверждает, что понимание толерантности имеет не только научное, но и практическое, идеологическое и политическое значение. Современная наука важнейшей задачей выделяет выработку конкретных социальных практик, управленческих технологий направленных на развитие социально – культурных механизмов утверждения в обществе толерантности. Россия полиэтничное государство. Перепись население 2002 г. подтвердила, что в Российской Федерации проживают представители ста шестидесяти этнических общностей разной численности происхождения, «обладающих особенностями культуры». В России есть многие предпосылки для оптимизации отношений между народами и культурами. Почти все этнические общности владеют русским языком в объеме, достаточном для бытового взаимопонимания, в обществе существует память о моделях «интернационализма» и «дружбы народов».

Р.Г. Абдулатипов подчеркивает, что Российское государство исторически складывалось как многонациональное, многокультурное. В качестве проекта 21 века для России он обозначает идею «создание российской нации». Л.М. Дробижина показывает что «не этнический нигилизм и этнокультурная гомогенность, а интеграция на основе взаимодополняющими и совмещающихся ценностей, представляющих общие интересы» приводит к гармоническому совмещению этнической и общероссийской идентичностей.

Но для того чтобы произошло совмещение государственной и этнической идентичностей, государство должно выстроить систему отношений на взаимопонимании и доверие. Конечно в России, где русские составляют большинство, государственная идентичность не может не базироваться на идентичности этого большинства. Но общероссийская идентичность обязана стать привлекательной для других народов России, соответствовать и их интересам.

Оренбургская область может служить примером спокойного в списке состояния межнациональных отношений региона, ибо здесь на протяжении всего периода после распада СССР не было столь негативных тенденций, которые можно было бы наблюдать в других областях. И это наблюдается несмотря на пограничное положение региона и на достаточно высокий уровень миграционных движений, а также на большое число проживающих в Оренбуржье представителей национальных меньшинств вместе с основным, русским населением. В полиэтничном, многоконфессиональном регионе органы власти проводят такую политику, которая отвечает интересам и потребностям всех национальных групп, проживающих в регионе. Власть стремится решать возникающие проблемы с учетом истории, традиции, образа жизни, культуры всех национальностей. В Оренбуржье разработана концепция региональной национальной политики, она реализуется через осуществление специальных программ поддержки возрождения культуры народов области, которые финансируются из областного бюджета.

Принятые в постсоветские годы федеральные законы «Об образовании», «О языках народов», «О национально – культурной автономии», позволили представителям этнических групп, проживающих в Оренбуржье, изучать родные языки. Меры по развитию этнокультурного образования предусматривали и принимаемые Правительством области «Программы реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области 2006 – 2010 г.».

В регионе за последние годы выстроена образовательная подсистема, которая должна удовлетворять насущные этнокультурные и этнообразовательные потребности жителей области. Этнокультурное образование получило своё воплощение в разных видах и формах. Это дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, факультативы, кружки. С учетом факультативов и кружков этнокультурный компонент образования используют более 200 школ.

В области созданы и функционируют около 80 национальных организаций: культурные центры, автономии, ассоциации, налажена работа по

сохранению родных языков этнических групп. Финансируется издание национальных газет. На радио, телевидении работают редакции межнационального общения «Земляки», «Евразия». Издается журнал «Этнопанорама», информационные вестники по национальной проблематике, книги по этнической истории и духовной культуре национальностей региона. Координируют эту работу Совет по делам национальностей региона. Координирует эту работу Совет по делам национальностей при главе Правительства области.

Возвращаясь к аспектам социальной адаптации мигрантов в Российский социум, следует выделить один важный момент, - это отношение принимающего населения к мигрантам. Настороженное отношение к мигрантам проявляется при ответе на вопрос, угрожают ли мигранты стабильности России и Оренбургской области. Положительно ответили на этот вопрос 64,6 % всех опрошенных. Опрошено было 500 человек методом стандартизированного интервью 61,6 % - местных жителей относятся отрицательно к тому, чтобы в область приезжали на заработки люди из Азербайджана, Грузии, Армении. 55 % - из Казахстана, Узбекистана, Таджикистана. 62 % - из Вьетнама, Китая. 60 % - не желают переезда выходцев из Азербайджана, Грузии, Армении. 57,7 % - представителей народов Средней Азии, 67 % - представителей народов Вьетнама, Китая и других стран СНГ. Нужно отметить, что только 12,9% против переезда в область русских из бывших республик СССР [3].

Успешность социальной адаптации зависит от комплекса индивидуальных и групповых свойств мигрантов, а также конкретных социально – экономических, политических и культурных условий принимающей среды. В этом смысле адаптация представляет собой процесс вхождения в новую культуру, постепенное освоение её норм, ценностей, образцов поведения. При этом полная адаптация возможна только при достижении социальной и психологической интеграции с ещё одной культурой без потери богатств собственной. Массовые этнические миграции сопровождаются распространением достаточно нового для российской действительности социального явления – мигрантофобия, оно формирует негативное отношение к мигрантам как представителем определенного этноса.

В этих условиях толерантность становится необходимой предпосылкой стабилизации и устойчивости межличностных и межгрупповых отношений, реальным фактором, обеспечивающим их конструктивность и высокую степень согласия.

Новая ситуация в российском обществе создала новые потребности, формы и способы проявления толерантности и инотолерантности в различных видах социального взаимодействия. Политкультурность современного мира, процессы глобализации, в которые всё больше и настойчивее вовлекается российское общество, требуют отказа от идеологии классовой дихотомии в оценке социальных общностей и групп, а также представляющих их личностей и отношений.

Акцент на толерантности вызывается необходимостью признания естественного разнообразия людей, культур и народов как особой самоценности, и толерантность тогда понимается как норма цивилизованного компромисса между конкурирующими культурами, готовность к принятию иных логик, взглядов, что в свою очередь выступает условием сохранения разнообразия, своего рода исторического права на отличность, непохожесть, инаковость [4].

Необходимо отметить, что инотолерантность принимающего населения – значительный фактор напряженности между мигрантами и местным населением, чаще становится возможной в обществе с проблемой экономической ситуацией слабыми социальными гарантиями, оскудевшими культурно – нравственными потенциалом. Недружелюбно – безразличное в основной массе отношение к мигрантам местного населения связано также и с его слабыми представлениями о кризисной демографической ситуации в стране и отдельных регионах, о той важной позитивной роли, которую может сыграть приток населения в восстановление и будущее развитие экономического потенциала их города и региона. Напряженность часто провоцируется низкой способностью мигрантов адаптироваться к окружающей социальной среде – слабая включенность этнических мигрантов в повседневный культурный контекст принимающей стороны, отсутствие у них потребности следовать общепринятым образцам и традициям сложившегося образа жизни или их незнание (часто принимаемое местными жителями за нежелание). Серьезным вызовом социальной стабильности становится интенсивное формирование мигрантских диаспор. По мнению В. Мукомеля ксенофобские настроения разделяет сегодня большинство населения России. Особую озабоченность, вызывает расширение социально-демократической базы ксенофобских настроений и апелляция к ним практически всех политических сил, избирательность фобий по отношению к определенным этническим группам и ужесточение форм преследование «иных»

Особенно сильно проявляется нетерпимость в студенческой среде. Основное недовольство местных жителей вызывают, прежде всего, торговля некачественными товарами и продуктами, рост преступности, антисанитария, болезни, разврат, которые как полагает население, мигранты привносят в общество. Здесь легко просчитывается стереотип, сформированный СМИ. Будучи четвертой ветвью власти СМИ обладают практически не ограниченными возможностями влияния на этническое самосознание. Они могут нагнетать и без того непростые ситуации в процессе взаимодействия местного населения и мигрантов. Также они могут являться инструментом успешного ведения диалога представителей разных культур.

Господствующие в обществе антимигрантские аргументы можно свести к следующим:

- приток мигрантов резко осложняет обстановку, дестабилизируя рынки труда, жилья;
- миграция ухудшает санитарно- эпидемиологическую обстановку;
- миграция способствует криминализации и росту преступности;

- иммигранты не платят налоги, а все заработанные деньги отправляют на родину;

- замкнутый образ жизни отдельных этнических общин, этнический инфаворитизм и клиентизм способствует возрастанию социокультурной дистанции;

- миграция способствует конфликтам;

- распространение исламского экстремизма канализируется некоторыми этническими группами, присутствие которых опасно.

Помимо этих факторов, на этническую конфессиональную толерантность-инотолерантность оказывает воздействие другие социальные факторы, а именно:

- степень этнокультурной компетентности членов принимающего общества;

- психологическая готовность к межкультурному и межконфессиональному диалогу;

- опыт и навыки межкультурного взаимопонимания и взаимодействия.

Строго говоря, антимигранские настроения доминирующие в современном российском обществе, далеко не всегда беспочвенны. Для части мигрантов характерны клановость, закрытость, вытекающая из иных культурных и национальных традиций, нормы поведения, не соответствующие с нормами и традициями принимающего общества.

Важно следующее: негативная репутация многих мигрантских сообществ становится проблемой не зависимо от того, насколько она оправдана.

Несмотря на определенную незрелость социокультурных условий для эффективного противодействия ксенофобии и экстремизму, недостаточной просвещенности общества в отношении целей, содержания и средств борьбы с этой угрозой, ждать нельзя.

Необходимо совместная работа власти, общественности по воспитанию этно терпимости у людей различных национальностей. Существует настоятельная необходимость в консолидации всех политических сил, органов государственной власти, учреждений образования и воспитания, средств массовой информации, институтов гражданского общества, научного сообщества. Общие усилия всех социальных институтов помогут повысить уровень толерантности в обществе и предупредить возможные конфликты.

#### *Список литературы*

1. **Мукомель, В.И** *Миграционная политика России. Постсоветские контексты.* /В.И. Мукомель – М.: Диполь-Т, 2005. – 351 с. – ISBN 5-901144-15-5.

2. **Мукомель, В.И** *Миграционная политика России. Постсоветские контексты.* /В.И. Мукомель – М.: Диполь-Т, 2005. – 351 с. – ISBN 5-901144-15-5.

3. **Пистрякова, С.А.** *Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобий и дискриминации.* / С.А. Пистрякова. – М.: Academia, 2008. – 64 с. – ISBN 5-87532-044-7.

4. *Оренбуржье в контексте информационной политики общественных и внешних связей: ежегодный доклад.* / под ред. С.Г. Горшенина. – Оренбург: ОГАУ, 2007. – 252 с. – ISBN 978-5-88838-454-1.

## РЕФОРМА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Манохина С.Ю.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Правительство России одобрило законопроект о переходе в России на двухуровневую систему высшего образования. С 1 сентября 2007 года в России ввели такие уровни высшего профессионального образования как бакалавриат со сроком обучения от трех до четырех лет, магистратуру со сроком обучения шесть лет, подготовка специалиста с обучением пять лет.

По мнению министра образования, подобное решение будет способствовать гармонизации российской системы образования с европейскими системами, так как большая часть стран Европы, а также СНГ уже перешли к уровневому подходу в высшем образовании [1].

Подавая документы в вуз, [абитуриент](#) сталкиваются с проблемой выбора — получать всем известный и понятный диплом специалиста за пять лет или пока загадочную степень бакалавра — но за четыре? В России окончательно формируется новая, двухуровневая система образования, а многие старшеклассники и [абитуриент](#) ничего о ней не знают.

Основой реформы образования является «Болонский процесс». Болонский процесс — процесс сближения и гармонизации систем [образования](#) стран [Европы](#) с целью создания единого европейского пространства высшего образования. Россия присоединилась к Болонскому процессу в сентябре [2003 года](#) на берлинской встрече министров образования европейских стран [2]. Декларация Болонского процесса содержит семь ключевых положений [3].

1. Принятие системы сопоставимых степеней, в том числе, через внедрение приложения к диплому для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования.

2. Введение двухциклового обучения: постепенного и послестепенного. Первый цикл длится не менее трех лет. Второй должен вести к получению степени магистра или степени доктора.

3. Внедрение европейской системы перезачета зачетных единиц трудоемкости для поддержки крупномасштабной студенческой мобильности (система кредитов). Она также обеспечивает право выбора студентом изучаемых дисциплин. За основу предлагается принять [ECTS](#) (European Credit Transfer System), сделав ее накопительной системой, способной работать в рамках концепции «обучение в течение всей жизни».

4. Развитие мобильности учащихся. Расширение мобильности преподавательского и иного персонала путем зачета периода времени, затраченного ими на работу в европейском регионе. Установление стандартов транснационального образования.

5. Содействие европейскому сотрудничеству в обеспечении качества с целью разработки сопоставимых критериев и методологий.

6. Внедрение внутривузовских систем контроля качества образования и привлечение к внешней оценке деятельности вузов студентов и работодателей.

7. Изучение необходимых европейских концепций, применяемых в высшем образовании, особенно в области развития учебных планов, межинституционального сотрудничества, схем мобильности и совместных программ обучения, практической подготовки и проведения научных исследований.

Согласно декларации учеба в бакалавриате рассчитана на четыре года (или на три — для выпускников [колледжей](#), [лицеев](#) и двенадцатилеток). В этом случае выпускники имеют такое преимущество как более раннее приобщение к трудовой профессиональной деятельности, в чем заинтересованы и они сами, а общество получает «быстрый оборот» образовательных циклов, который в данном случае выгоден так же, как и быстрый оборот капитала. У выпускников появляется выбор — идти работать или поступать в магистратуру и повышать свой профессиональный уровень. По упомянутой уже Декларации особенностью магистратуры является гибкость и меньшая стесненность государственными стандартами. Несомненным преимуществом является и то, что можно выбрать совершенно другое направление обучения. Магистратура позволяет сделать осознанный плавный переход из одной специальности в другую или дополнить базовое образование. Система «бакалавр-магистр» решает подготовку специалистов на стыке наук, позволяя комбинировать общее и специализированное образование различного профиля. У студентов магистратуры есть возможность выбрать дисциплины по своему усмотрению, чтобы приобрести именно те профессиональные навыки, которые понадобятся в будущей работе.

В России пока магистратура воспринимается как продолжение бакалавриата, а не как самостоятельная ступень обучения. Поэтому большинство выпускников поступают в магистратуру того же вуза, где они учились. При этом одним из главных принципов Болонского процесса является принцип академической мобильности. Согласно рекомендациям Болонской декларации, каждому студенту желательно проводить семестр в другом вузе, предпочтительно зарубежном — это обеспечивает необходимый обмен опытом и культурными ценностями, получение разностороннего качественного образования.

Существует много возможностей для обучения в магистратурах западных университетов. Проще всего это сделать, оплатив свое обучение и сдав [экзамены](#). Но с учетом того, что магистерское образование, в противовес «массовому» бакалавриату, является элитным, стоимость года учебы за границей с проживанием и питанием — неподъемная сумма для российского студента. Можно воспользоваться возможностью, которую предлагают организации по студенческому обмену. Если студент уже получил диплом о высшем образовании, хорошо представляет, зачем необходимо обучение в магистратуре и владеет иностранным языком на высоком уровне, можно подать заявку, например, в Британский совет, в Германскую службу академических

обменов DAAD и т.д. Если претендент выдержит конкурс, то сможет бесплатно учиться в зарубежной магистратуре и получать стипендию.

Единая система образования — это логичное следствие процесса объединения Европы вообще. В настоящее время реальная ситуация такова, что в разных странах квалификации, полученные выпускниками вузов, с трудом поддаются сравнению. Так, в странах, где выпускник университета или колледжа получает квалификацию «бакалавр», а затем, при условии освоения дополнительного курса объемом в один-два года, степень «магистр», обычно не понимают, чему соответствует российская квалификация «дипломированный специалист»: является она аналогом бакалавра — или же аналогом магистра? Например, в Швеции российский диплом специалиста приравнивают к магистерскому, в то время как в большинстве других скандинавских стран его признают эквивалентом диплома бакалавра.

Следует обратить внимание на страны, которые уже имеют опыт двухуровневой системы образования, например Германия, где система нормативно-правовой документации в области высшего образования имеет двухуровневый состав: федеральный и земельный. На федеральном уровне действует рамочный закон о высшем образовании. На земельном уровне законодательный характер имеют законы федеральных земель о высшем образовании [4].

Рассмотрим конкретный пример обучения по двухуровневой системе: бакалавриат и магистратура по политологии, принятое в ФРГ. Политология занимается институтами, преимущественно, германского государства и общества, их теоретическими и философскими основами, а также их конкретными формами проявления и действия в истории и современности. Политология исследует как социальные и политические идеи, учреждения и партии, формальные и неформальные общественные структуры, так и международные отношения, а также те формы, в которых осуществляется политическое образование. Особое внимание уделяется методологии преподавания политологии и современным технологиям обучения, что должно способствовать лучшему усвоению основ политологических знаний. Обучение бакалавра политологии осуществляется при помощи оценивания проверочно-релевантных услуг по отношению к учебным мероприятиям в рамках модулей. Результаты принимаются организаторами занятий, в которых предлагается проверка. Каждая проверочная работа должна быть выполнена, по меньшей мере, с отметкой «достаточно» (4,0), в противном случае нужно повторять проверочную работу. Для осуществления каждой проверочно-релевантной деятельности модуля в распоряжении у студентов три попытки. Если проверочно-релевантная деятельность модуля не преодолена, после исчерпывания определённого количества попыток, в целом, считается, модуль окончательно не преодолен.

Студент во время семестра сдает добровольно большее количество частичных проверок, чем необходимо для соответствующего модуля, только лучшие отметки принимаются для расчета отметки модуля. Лишние пункты и

отметки не принимаются во внимание. Годовая отметка в предмете «Политика» рассчитывается как среднеарифметическое за 4 изученных модуля.

Курс политологии делится на тематически связанные микромодули. Успешная учеба предполагает посещение занятий из девяти микромодулей обязательной области: "общие основы политологии", "социальное право ФРГ", "политическая система ФРГ", "сравнительная политология", "история политических идей", "международная политика", "современная политическая теория", "международные отношения", "политические акторы в ФРГ". Курс по предмету политологии заключается в краткой проверке модуля. Для этого в конце учебы работа бакалавра по выбранной политико-научной проблеме должна обрабатываться самостоятельно.

Учебная программа содержит различные производственные виды (например, контрольную работу, реферат, домашнюю работу). Приводимые в модулях проверочно-релевантные работы, исследования представляются в описаниях модуля и конкретизируются обучающими (лекционными) мероприятиями. Как гарантия активного участия в образовательном процессе используют такие практические занятия как, короткий устный доклад, тезисное изложение, эссе.

Предмет политологии в учебной программе бакалавра изучается в течение двух обязательных базовых модулей, в которых закладываются основы предмета политологии. Студенты получают обзор общих основ в таких областях как:

- политическая теория и политическая система ФРГ;
- международные отношения;
- сравнительная политология.

Возможность выбора в пределах этих областей даёт первую содержательную фокусировку. Модуль основного вопроса служит специальному профилированию, и к тому же студенты выбирают одно из вышеназванных направлений, углубляют свои интересы и расширяют знания.

Учебная программа может иметь следующую структуру [5]:

Модуль	Мероприятие	Производственный вид	Базовый модуль
1 Основной курс	I: Введение в политологию (лекция плюс семинар)	Контрольная работа	5
	II: Политическая система ФРГ (лекция плюс семинар)	Контрольная работа	5
2 Основной курс	III: Международная политика (лекция плюс семинар)	Контрольная работа или домашняя работа	5
	IV: Сравнительная политология (лекция плюс семинар)	Контрольная работа	5

модуль 1, 2	конструктивный курс к тематическому полю политологии «Теория и история идей/политическая система ФРГ» по выбору	Реферат с тезисами и контрольная работа или домашняя работа	5
	конструктивный курс к тематическому полю «Сравнительная политология» по выбору	Реферат тезисами и контрольная работа или домашняя работа	5
	конструктивный курс к тематическому полю «Международные отношения» по выбору	Реферат тезисами и контрольная работа или домашняя работа	5
модуль основного вопроса 3	Расширенный курс в выбранном основном вопросе по выбору	Реферат и домашняя работа	5
	Расширенный курс в выбранном основном вопросе по выбору	Реферат и домашняя работа	5

Обязательным предметом в модуле является изучение связей с общественностью в выбранной области (одной из трёх) предмета политологии.

Например:

1	Имя модуля	Базовый модуль 1: Основы политологии
2	Уполномоченный по модулю	Размещение сведений на сайте.
3	Регистрация	Размещение сведений на сайте.
4	Содержание	Студенты получают знания на основы предмета политологии. Они должны прочувствовать первые важные основные понятия, методы и теории, которые они могут применять к сфере политики. Политическая система Федеративной Республики Германии, влияние глобализации на страну.
5	знакомятся с компетенцией и с учебными целями	Специальная/содержательная компетенция - основные понятия, методы и теории предмета политологии; - анализ политико-научных проблем. (Основу составляют базовые знания, которые были даны на конструктивных занятиях). Методическая компетенция - изучение основ научных работ по предмету политологии; - литературный поиск (как основа более позднего

		самостоятельного изучения); - опыт при научной организации труда в учебных группах и коллективной работе. Социальная компетенция и самокомпетенция - ориентация в отраслевой культуре предмета; - знакомство с людьми и с учреждениями института; - оценка собственных способностей, принимая во внимание политико-научную работу; - инициатива.
6	Состав	2 лекции с семинарами

Мероприятие	Час в семестр	Производительность исследований
Основной курс I: Введение в политологию	2	Участие + контрольная работа
Семинар основной курс I: Введение в политологию	2	Участие
Лекции Основной курс II: Политическая система Федеративной Республики Германии	2	Участие + контрольная работа
Семинар основной курс II: Политическая система Федеративной Республики Германии	2	Участие

7	Модуль предлагается	Каждый семестр
8	Период к завершения модуля	В течение одного года
9	Возможность повторения	Проверка соответственно в конце лекции, первая возможность повторения дается в конце каникул.
11	Содержание окончательной отметки модуля	Выпускной экзамен модуля, четырёх часовая контрольная работа по содержанию модуля. Отметка заключительной контрольной работы - это отметка модуля.

В рамках программы политологии студенты изучают также философию, культурологию, социологию, иностранные языки, спорт, психологию и педагогику. Предлагается изучение английского, арабского, китайского и французского языков. Лекции (частично), планы семинарских занятий, учебная программа по семестрам публикуются в интернете. Студенты могут найти подробные сведения об учебной программе.

На основные семинары студенты должны регистрироваться до начала мероприятий формально (как правило, через электронную систему управления курса). Регистрация начинается с соответствующего семестра.

Для вхождения в трудовую жизнь учебная программа бакалавра политологии способствует ряду дополнительных квалификаций. Для выпускников имеются многочисленные карьерные перспективы, например, в области средств массовой информации, в управлении, частном предпринимательстве, в партиях, учреждениях и союзах, в международных организациях, в издательствах и т.д.

Изучение основ политологии в магистратуре составляет четыре семестра. Как правило, студенты должны сдать после четырёх семестров зачёт. Само собой разумеется, можно сдавать зачёт и раньше.

Преддипломные зачеты студенты должны сдавать не позднее восьмого отраслевого семестра. Если это не удастся, студент может быть исключён.

Контрольные (или письменные) работы являются неотъемлемой частью обучения, например письменный зачет или преддипломные работы. Здесь, в отличие от индивидуальных проверок, студент не можете отказываться ни от какой бы то ни было контрольной работы. Конечно, контрольные работы имеют тематические ограничения, например, проверке подлежит только материал лекций, изучаемой темы [6]. Если контрольная работа выполнена, то студент приступает к написанию домашней работы (по данному курсу). Изучение каждой лекции должно сопровождаться написанием контрольной работой.

У студентов есть также возможность для получения «языкового одера» и обучения по специальности в течение одного семестра за границей в рамках партнерств RUDN (Египет, Франция, Китай) [7].

Чтобы студента допустили к преддипломному зачету, он должен предъявить доказательства обучения, например [8]:

Учебная программа	Проверочные предпосылки диплом ZWP/пред-диплом
Диплом	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бланки сертификатов об окончании курсов: <ul style="list-style-type: none"> <li>-теория политики;</li> <li>-методы политологии (статистика и эмпирическое социальное исследование);</li> <li>-политическая система ФРГ;</li> <li>-анализ и сравнение политических систем;</li> <li>-международные отношения;</li> <li>-общественное управление.</li> </ul> </li> <li>+ сертификат курсов углубления.</li> <li>2. Свидетельство об окончании вуза.</li> <li>3. Доказательство о знаниях на английском языке или другом современном иностранном языке.</li> </ol>
Магистр, основная специальность	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Пять бланков сертификата <ul style="list-style-type: none"> <li>-теория политики;</li> <li>-методы политологии (научная теория);</li> <li>-политическая система ФРГ;</li> <li>-анализ и сравнение политических систем;</li> <li>-международные отношения.</li> </ul> </li> <li>2. Свидетельство об окончании вуза.</li> </ol>

	3. Доказательство о знаниях на английском языке или другом современном иностранном языке.
Магистр, вторая специальность	1. Два бланка сертификата из двух областей. 2. Свидетельство об окончании вуза. 3. Доказательство о знаниях на английском языке или другом современном иностранном языке.
Должности учителя в гимназии и средней школе	Бланки сертификатов: -политическая теория; -международные отношения; -политическая система ФРГ анализ и сравнение; -отраслевая дидактика.
Должность учителя в городской школе	Бланки сертификатов: -политическая теория, международные отношения; -политическую систему ФРГ, анализ и сравнение; -отраслевая дидактика.

Для того чтобы результаты обучения можно было как-то сравнивать, создана «общая валюта» в сфере высшего образования. В Европе она называется ECTS (European Credit Transfer System — Европейская система перевода кредитов).

1 кредит (или 1 зачетная единица) — это 36 академических часов. За семестр начисляется ровно 30 академических кредитов.

За учебный год начисляется ровно 60 академических кредитов.

Для получения степени бакалавра нужно набрать не менее 180 кредитов (три года обучения) или не менее 240 кредитов (четыре года обучения).

Для получения степени магистра студент должен, как правило, набрать в общей сложности не менее 300 кредитов за пять лет обучения [9].

Система кредитов, во-первых, делает полученное образование более прозрачным, а во-вторых, кредиты можно копить — таким образом, студент может в силу разных причин получать образование «порциями», с разрывом во времени, меняя вузы.

Окончательно перейти на двухуровневую систему образования Россия должна к 2010 году. Стоит отметить, что все-таки изменения коснутся не всех. В военных, медицинских и некоторых технических вузах по-прежнему будут готовить выпускников по традиционной системе, и выдавать диплом специалиста.

Введение новой модели высшего профессионального образования РФ с использованием компетентного подхода требует тщательного анализа различных аспектов подготовки выпускников высшей школы.

В соответствии с этим, большое значение приобретает изучение и использование зарубежного опыта регламентации требований, практики установления норм и стандартов при разработке государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования РФ нового поколения.

### Список литературы

1. Законопроект о переходе в России на двухуровневую систему высшего образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kommersant.ru](http://www.kommersant.ru) – 04.10.2009.
2. Болонский процесс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.wikipedia.ru](http://www.wikipedia.ru) – 04.10.2009.
3. Декларация Болонского процесса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.bologna2009benelux.org](http://www.bologna2009benelux.org) – 04.10.2009.
4. Особенности регламентации подготовки специалистов в системе высшего образования ФРГ: материалы XI Региональной научно-технической конференции «Вузовская наука – Северокавказскому региону», 3 декабря 2007 Ставрополь/ отв. редактор Б.М. Синельников. – Ставрополь: СевКавГТУ, 2007. – 168 с.
5. Studienordnung für das Studium von Sozialwissenschaften (Soziologie und Politikwissenschaft) als Doppelwahlpflichtfach im Rahmen des Diplom-Studienganges für Handelslehrer an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz [Электронный ресурс], 2008. – Режим доступа: [www.wipaed.uni-mainz.de](http://www.wipaed.uni-mainz.de) – 06.10.2009.
6. Leitfaden für den Magisterstudiengang Politikwissenschaft der Universität Regensburg Orientierungshilfen und Hinweise für das Studium (nur für Studenten, die vor dem SS 2006 das Studium begonnen haben) [Электронный ресурс], 2006. – Режим доступа: [www.uni-regensburg.de](http://www.uni-regensburg.de) – 06.10.2009.
7. Abschlussbericht zum Aufenthalt an der Universität Bremen im Rahmen des Trilateralen Programms Frankreich-Russland-Deutschland von Dr. Mikhail Khorkov, Russische Universität der Volkerfreundschaft (RUDN), Moskau [Электронный ресурс], 2007. – Режим доступа: [www.trilat.uni-bremen.de](http://www.trilat.uni-bremen.de) – 06.10.2009.
8. Fächerspezifische Bestimmungen für das Studium der Politikwissenschaft als Minor-Nebenfach im Rahmen des Bachelor-Studiengangs Kommunikationswissenschaft (Major/Minor-Modell) Vom 03.04.2009 [Электронный ресурс], 2009. – Режим доступа: [www.uni-muenster.de](http://www.uni-muenster.de) – 06.10.2009.
9. European Credit Transfer System [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm) – 06.10.2009.

# **РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ МОЛОДЁЖИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Максимова О. Н.**

**Оренбургский государственный университет, г. Оренбург**

На современном этапе, в условиях кризиса гражданской и этнической идентичности, роста национализма и этнического экстремизма, особенно в молодёжной среде в качестве важнейшего фактора обеспечивающего стабильность общества, актуализируются этнокультурные процессы. В ходе демократических преобразований в регионах России накапливается уникальный опыт формирования этнополитической культуры молодого поколения как представителей наиболее динамичной части общества.

Молодёжи свойственен юношеский максимализм, обусловленный ограниченностью жизненного опыта, отрицанием конформизма, неприятием несправедливости и непониманием социальных механизмов и принятого в обществе социального уклада. Притягательной для молодёжи формой радикального отрицания существующих общественных норм и правил в государстве выступает экстремизм. В молодёжной среде России на современном этапе распространён экстремизм различных направлений. Особую опасность для страны с полиэтничным составом населения представляет экстремизм религиозного толка, политический экстремизм неофашистского типа и ксенофобский экстремизм, основанный на этнической нетерпимости [1]. Негативизм, проявляемый молодёжью к представителям некоторых этнических общностей, тревожит власть и общество. Исследователи называют ряд причин его проявления в российском социуме. Так называемые долгосрочные, такие как рост сепаратизма и национализма, вызванный распадом СССР; миграция; раскол российского общества на богатых и бедных, усиливающий межэтническую напряжённость; ошибки руководства страны в национальной политике (чеченские войны); отсутствие интернационального воспитания в школах и вузах, социальная дезориентация части молодёжи, слабые институты общественного контроля, неэффективная правовая система. К краткосрочным относят финансово-экономический кризис, с сокращением производства сокращаются рабочие места, мигранты остаются без работы, что ведёт к росту этнической напряжённости. Кроме того, в современном мире, охваченном процессом глобализации, возникают локальные реакции, оказывающиеся в центре противодействия. Национальный, религиозный, культурный факторы тесно взаимосвязаны, и именно эти реакции чаще всего используются экстремистски настроенными кругами [2]. В сложившихся условиях ощущается острая необходимость формирования модели этнополитической культуры молодёжи посредством выявления параметров, раскрывающих ценностные характеристики национальной и политической жизни общества, деятельность и поведение конкретных субъектов этнополитики. При этом целесообразно

учитывать цивилизационные, социокультурные, и национальные основы этнополитической культуры общества. К наиболее распространенным структурным компонентам этнополитической культуры относятся элементы этнополитического сознания, мировоззрения, представлений, установок, ценностных ориентаций, этнокультурного участия и поведения. Субъектами формирования ценностей этнополитической культуры выступают: государство, средства массовой информации, национально-культурные объединения, семья, система образования, институт религии, научная и культурная элита общества.

В современных условиях задача выявления потенциала, достоинства каждого человека, культуры каждого народа страны и государства приобретает особую актуальность. Эта задача является приоритетной в деятельности Ассамблеи народов России, созданной 11 сентября 1998 г. Общественно-политическое движение опирается на развитие исторически сложившихся российских ценностей, в том числе традиций национальной солидарности и интеграции исходит из учёта мудрых уроков Л.Н. Толстого, который говорил: всё хорошо, что объединяет людей и всё плохо, что их разъединяет [3]. Единство, цельность и сила государства с культурно сложным составом населения обеспечиваются, прежде всего, через создание и внедрение в общественную жизнь общегосударственных символов, ценностей и чувства общегражданской лояльности, в том числе патриотизма, т.е. чувства единой Родины [4]. Акцент на обозначенных ценностях не является случайным, поскольку на современном этапе в субъектах Российской Федерации обострились проблемы, связанные с востребованностью этнокультурного образования, целесообразностью введения основ религиозного учения в школах, необходимостью воспитания этнической толерантности как одного из факторов, препятствующих росту экстремизма, ксенофобии, негативного восприятия миграционных процессов, а также препятствующих возникновению этнических преступных группировок. Вследствие этого в одном из приграничных, полиэтнических регионов России – Оренбургской области сформировалась модель воспитания этнополитической культуры, реализуемая на практике посредством этнокультурной политики. В основу этой модели положен принцип развития национальных культур как важнейший фактор предотвращения возникновения конфликтов и разрешения межнациональных противоречий. Механизм регулирования межэтнических отношений в Оренбуржье базируется на основе согласия, координации и сотрудничества всех заинтересованных органов, организаций и объединений. В основе сохранения и развития этнополитической культуры в приграничном, полиэтническом регионе на протяжении веков лежал принцип самоопределения этнокультурных сообществ. Объединение людей в группы, в рамках единой этногеосистемы, гарантировало устойчивое равновесие и согласие в решении основных проблем жизнеобеспечения. На современном этапе развития общества принцип самоопределения народов сохраняет свою актуальность. Обеспечение возможностей самоопределения граждан, обеспечение права сохранения традиционных этнокультурных ориентаций, этнической самоидентификации на современном этапе становится стратегией государства.

Этнокультурное самоопределение народов Оренбуржья выражается в деятельности национально-культурных объединений. Целями своей деятельности национально-культурные сообщества, созданные по признаку этнической принадлежности, видят сохранение традиций, культуры своего народа в условиях окружения иных языков и культур [5]. О том, что в Оренбургской области созданы условия для сохранения и развития национальных культур свидетельствует рост численности национально-культурных объединений. По данным на конец 2006 года в Оренбургской области создано и действует 101 национально-культурное объединение [6]. На конец 2007 года в области зарегистрировано 109 национально-культурных общественных объединений и 4 научных общества, деятельность которых направлена на изучение истории культуры различных этнических общностей [7]. По данным 2008 года численность национально-культурных объединений в Оренбуржье увеличилась на 3 организации и составила 112 национально-культурных объединений [8]. По данным на 1 января 2009 г. в Оренбургской области созданы и действуют 4 молодёжных национально-культурных общественных объединения, среди них, Оренбургская городская молодёжная организация ОРОО «Русский национальный центр», Оренбургская областная татарская общественная организация «Молодёжный центр Т. Абдршина», Оренбургская городская общественная организация татарской молодёжи «Яшьлек (Молодость)» и Оренбургская региональная общественная организация казахской молодёжи «Жас Канат» («Молодые крылья»). Сопоставление данных о численности молодёжных национально-культурных объединений, созданных на территории Оренбургской области в 2009 г. с данными 2007 г. свидетельствует об увеличении их количества на одну организацию. Без регистрации в 2008 г. приступила к работе Оренбургская региональная общественная организация казахской молодёжи «Жас Канат» («Молодые крылья») [9]. Активная инициатива самоорганизующихся сообществ, и что особенно важно, участие молодёжи в деятельности национально-культурных объединений Оренбуржья, несмотря на их немногочисленность, является позитивной практикой и одним из основополагающих факторов формирования этнополитической культуры. Искусственное поддержание этнокультурных процессов посредством государственных мер приведёт лишь к бесполезной растрате финансовых ресурсов и воспитанию иждивенческих настроений в этносоциальной среде. Национально-культурные центры осуществляют большую и разноплановую работу, направленную на сохранение и развитие самобытных культур народов Оренбуржья. При организованной и финансовой помощи управления по связям с общественными, национальными и религиозными организациями, национальными объединениями проводятся праздники и фестивали национальных культур, музыкальные вечера и «Дни национальной книги», устраиваются «литературные гостиные» и вечера памяти выдающихся деятелей культуры. Ведётся активная работа и осуществляется постоянная помощь фольклорным творческим коллективам, оказывается содействие в проведении семинаров учителей родного языка и литературы, оказывается поддержка

национальным библиотекам в обеспечении необходимой литературой и периодическими изданиями, а также организуются многие другие мероприятия. Многообразная деятельность национально-культурных объединений области способствует сохранению и развитию национальных культур, гармонизации межнациональных отношений в области и направлена на обеспечение национально-культурных прав и свобод граждан России.

В процессе сохранения этнокультурной самобытности важное значение отводится, созданию адекватной современным политическим и социально-экономическим условиям политико-правовой базы регулирования этнонациональных процессов, затрагивающей все насущные аспекты функционирования и жизнедеятельности национально-культурных объединений. В Оренбуржье, равно как и в других регионах, чётко осознаётся степень ответственности органов власти за этнокультурное и духовное развитие народов, населяющих область. В разделе «Цели и задачи» областной целевой программы «Реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области» на 2006-2010 гг. среди основных отмечается «...обеспечение прав и свобод граждан по развитию институтов гражданского общества и этнокультурного развития» [10].

Одной из приоритетных целей, обозначенных в областной целевой программе реализации модели региональной национальной политики, является этнокультурное и духовное развитие народов Оренбуржья. В Оренбургской области успешно функционируют 6191 творческий коллектив, общее количество участников в которых составляет 64054 чел. Из них детских 3013 коллективов, в которых занимаются 32280 юных оренбуржцев. Национальные творческие коллективы составляют 7,4% от общей численности их в области. Общее количество национальных творческих коллективов в 2008 г. увеличилось на 19 коллективов по сравнению с данными 2007 года и составило 455 коллективов, в тоже время число участников в них сократилась на 150 чел. Увеличение количества национальных коллективов свидетельствует о расширении возможностей изучения, сохранения и развития национальной культуры, сокращение численности участников указывает на необходимость привлечения молодёжи к изучению и транслированию народной этнической культуры.

Сложность и многообразие особенностей этнической культуры делает актуальным и необходимым разработку эфирных программ на национальных языках. Первая пробная программа редакции межнационального вещания ГТРК «Оренбург» вышла в эфир в июне 1989 г. Также существовал телеканал «Добрый вечер соседи!», в часовом объёме выходила программа «Земляки» 1 раз в месяц. Регулярно выходили в эфир рубрики «Экран друзей», «Взгляд на Германию», «Проблемы Европы» из Кёльна, информационно-музыкальная программа «Единство», художественно-публицистическая «Русские люди». В последние годы появились новые программы ГТРК «Оренбург» в 2008 г. транслировала радиопрограмму «Саям», а на телеканале «Домашний» еженедельно выходит получасовая авторская программа С. Кабановой «Вместе», освещающая вопросы национальной политики. Вместе с устными

СМИ (радио, телевидение) идёт развитие печатных средств массовой информации (газеты, журналы). Правительство области является соучредителем ряда национальных газет: «Караван-Сарай» (башкирская), «Яна Вакыт» (татарская), «Жана Айкап» (казахская), «Оренбургер цайтунг» (немецкая), и оказывает финансовую поддержку в издании. Желание молодёжи принимать активное участие в национальных программах, как и интерес к национальным СМИ необходимо поддерживать посредством актуализации национально-культурной проблематики интересной молодому поколению.

Одной из наиболее важных задач в сфере формирования этнополитической культуры учащейся молодёжи является сохранение и развитие родного языка. В этой связи в Оренбуржье большое внимание уделяется развитию системы этнокультурного образования как одного из важнейших факторов сохранения национальных культур и межнационального согласия. Этнокультурный компонент в содержании образования реализуется как в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных школах, так и в учреждениях дополнительного образования, негосударственных образовательных учреждениях и центрах. Так, по данным Министерства образования Оренбургской области в 2008 – 2009 учебном году в области функционируют 166 школ с этнокультурным компонентом, где родной язык изучают 6753 ученика [11]. Количество данных образовательных учреждений уменьшилось, по сравнению с 2007 – 2008 уч. г., на 8 школ, это связано в большей степени с нежеланием родителей нагружать детей дополнительным языком обучения, помимо русского и иностранного изучаемых в общеобразовательной школе. Региональный базисный учебный план общеобразовательных учреждений Оренбургской области, разработан с учётом специфики многонационального состава населения, направленный на создание условий для сохранения и развития национальных культур, формирования у учащихся навыков цивилизованного межкультурного общения. В образовательных учреждениях области функционируют 15 этнографических музеев. Систематически проводятся семинары, мастер-классы по теме «Воспитание этнокультуры школьников». В рамках формирования этнополитической культуры учащейся молодёжи Министерством образования совместно с областным Дворцом творчества детей и молодёжи им. В.П. Поляничко реализуется проект «Областная детская этнографическая экспедиция «Радуга», основными направлениями которого являются выявление и развитие детских фольклорно-этнографических коллективов, организация поисково-исследовательской деятельности школьников, организация детских этнографических фестивалей, конкурсов, праздников, выставок народного прикладного творчества. Значимую краеведческо-этнографическую деятельность, направленную на создание региональной модели этнографического воспитания, формирование нового этнокультурного пространства, воспитание нравственной и этнографической культуры личности, осуществляет областной центр детско-юношеского туризма и краеведения. Ежегодно проводятся областной смотр-конкурс «Этнографическая мозаика», областные заочные конкурсы исследовательских краеведческих работ

учащихся. В целом работа учреждений образования Оренбуржья строится на принципах приобщения учащихся к этнокультурным ценностям своего народа и включения их в современную социальную среду.

Реализация конструктивной региональной политики направленной на формирование этнополитической культуры представляется возможной только на основе диалога власти и общества. В Оренбуржье уже 14 лет действует Совет по делам национальностей при Губернаторе области в его состав наряду с руководителями региональных национально-культурных автономий и национальных общественных объединений, входят депутаты Законодательного Собрания области, научные работники. Совет призван стать важным инструментом взаимодействия органов власти с национальными организациями и решать актуальные задачи реализации государственной национальной политики Оренбургской области: разрабатывать мероприятия по предотвращению и пресечению любых проявлений шовинизма; способствовать проведению совместных культурно-просветительских мероприятий с целью укрепления дружбы между народами; участвовать в подготовке программ реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области; способствовать финансированию проведения праздников национальных культур из бюджета области; ходатайствовать о развитии, расширении национальных программ на телевидении; содействовать финансированию изданий газет, учреждённых национальными центрами. Совет по делам национальностей является наиболее значимой, представительной, но не единственной структурой характеризующей процесс взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в Оренбуржье. Этнокультурная политика в Оренбургской области осуществляется посредством функционирования следующих механизмов взаимодействия национально-культурных объединений с региональными органами государственной власти: деятельности Областного межнационального координационного совета, посредством участия представителей национальных организаций в подготовке проектов программ, планов решения межнациональных проблем, совместной деятельности по реализации всех докладов по национальным проблемам. При Законодательном Собрании и Главе администрации Оренбургской области создана Общественная палата – совещательный орган, в рамках которого осуществляются необходимые политические консультации по широкому кругу общественно значимых вопросов с целью обеспечения взаимодействия между органами законодательной и исполнительной власти области и общественными объединениями, подготовки решений по важнейшим социальным и политическим вопросам с учётом общественного мнения, создания механизма обратной связи между общественными объединениями и органами государственной власти. Другим существенным элементом взаимодействия государства с национальными организациями области является деятельность научно-методического совета, в состав которого входят историки, филологи, социологи, политологи, учёные специалисты в области межнациональных и этноконфессиональных отношений. На заседаниях научно-методического

совета обсуждаются вопросы подготовки научно-практических конференций, редактирования и издания научных сборников и справочников. Совет занимается подготовкой рекомендаций по эффективному использованию научного потенциала региона для изучения этнической истории быта и культуры представителей этнических групп Оренбуржья. В этих вопросах Совет сотрудничает с общественным институтом истории народов Оренбуржья имени Мусы Джалиля, научно-исследовательским центром истории народов Южного Урала, оренбургским региональным отделением «Научное общество этнографов и антропологов».

Таким образом, в Оренбуржье независимые, добровольные гражданские ассоциации, национально-культурные объединения входят в число основных контрагентов государства по представительству организованных гражданских интересов. Фактом успешной реализации социально ответственного партнёрства между национально-культурными объединениями и государственными органами в Оренбургской области является строительство «Музея культуры и быта народов Оренбуржья» («Национальной деревни»), что подтверждает общую стратегию власти и общества региона, направленную на повышение толерантности жителей области, формирование этнополитической культуры через знакомство с культурой различных этнических общностей. В каждом из национальных подворий открыты этнографические музеи, национальные библиотеки, кафе национальной кухни.

Несмотря на подобные позитивные практики, в процессе формирования этнополитической культуры молодёжи в Оренбургской области существует немало проблем. О чём свидетельствуют данные ежегодных социологических опросов проводимых на территории Оренбургской области. Одной из таких проблем, является снижение авторитета национально-культурных объединений в общественном сознании. Данные социологического исследования проводимого, в Оренбуржье в 2006 году свидетельствуют, что в отличие от 2004 г. и 2005 г. в 2006 г. степень влияния и авторитетности национально-культурных обществ снизилась. Многие из респондентов отвечают, что «такие объединения мне не известны», ещё большее количество опрошенных затрудняется с ответом [12]. Отсутствие у населения области представления о существовании подобных объединений указывает на то, что представителям последних необходимо позиционировать свою деятельность в средствах массовой информации в процессе реализации этнокультурной политики, направленной на развитие национальных культур в полиэтничном и многоконфессиональном регионе. Национально-культурные объединения являются партнёрами государства в процессе формирования этнополитической культуры. Информация о деятельности национально-культурных объединений должна носить открытый характер и быть доступной для всех этнических групп. Приоритетной в этом направлении является деятельность органов местного самоуправления. Через механизмы взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти местные инициативы передаются в регион, а региональная власть на основании этого разрабатывает целевые программы региональной национальной политики. Следовательно, органы

местного самоуправления должны быть ориентированы на формы взаимодействия и сотрудничества с институтами гражданского общества. В процессе формирования этнокультурной политики органы местного самоуправления должны вырабатывать инструменты гибкого учёта местной специфики, информировать население о создании новых и практической работе действующих национально-культурных объединений. Перспективным в этом направлении представляется выпуск программы на местном телевидении, освещающий практические аспекты деятельности национально-культурных объединений, действующих на определённой территории. Это значительно повысит уровень авторитета национально-культурных объединений и привлечёт к участию в деятельности обществ молодых людей с активной жизненной позицией. Конечной целью формирования этнополитической культуры является культура межнационального общения как качество субъекта общения, овладевшего позитивными, плодотворными способами социального взаимодействия в многонациональной среде, выступающего источником обмена информацией в культурном пространстве с целью постижения глобализационных процессов в мире, понимания и принятия иных культурных ценностей. На уровне государственных образований культура межнационального общения выступает в форме нормативных требований в ранге системы законов, воплощающих всечеловеческие традиции уважения к другим народам, толерантности к их культурам, регулирующих отношения представителей различных национальностей в данном социуме. Этнополитическая культура, являясь динамичным образованием, может быть подвержена трансформации, в результате которой происходит смена основных ценностей. Значимой в процессе формирования этнополитической культуры молодёжи является проблема формирования культуры межнационального общения, в тоже время, данные социологического опроса проведённого в декабре 2008 г. свидетельствуют о том, что 54% молодёжи в возрасте до 30 лет отметили напряжённость в межнациональных отношениях в области. Среди причин межнациональной напряжённости молодые люди отмечают следующие: отсутствие равенства людей разных национальностей перед законом – 11%, неуважительное, порой вызывающее поведение приезжих (иммигрантов), отказ следовать местным нормам и традициям – 29%, ухудшение ситуации на рынке труда и в социальной сфере – 20%, власти области недостаточно занимаются решением межнациональных проблем – 10%, конфликты сознательно подогреваются определёнными силами – 5%, рост националистических настроений области – 7%, стало тяжело жить и многие пытаются найти виновных в приезжих – 16%, в нашей области нет напряжённости в межнациональных отношениях – 25%, затруднились ответить – 14%. На личный негативный опыт в межнациональных отношениях указали 56% молодых людей, поскольку сталкивались с проявлениями негативного отношения к людям своей национальности. По данным опроса 2007 г. - 55% молодых людей редко или часто, но встречались с проявлениями негативных отношений к людям своей национальности [13], в 2006 г. - 42%, процентное увеличение данных о проявлениях неуважительного отношения к

представителям определённой этнической группы свидетельствует о снижении уровня культуры межнационального общения в молодёжной среде. По данным социологического исследования проведённого в конце 2008 г. 42% молодёжи в возрасте до 30 лет составили число нетолерантных жителей. В группе нетолерантных оренбуржцев молодёжь составляет 33%, в группе толерантных 20%. Группы оренбуржцев в зависимости от толерантности дифференцируются, прежде всего, по политической культуре, которая проявляется в личной готовности принять участие в межнациональном конфликте. На вопрос о прогнозе возможности возникновения национальных конфликтов в регионе с 2004 по 2008 гг. в группе молодёжи в возрасте от 18-29 лет ответили, вряд ли такое возможно 2004 г. – 37%, 2005 г. – 39%, 2006 г. – 30%, 2008 г. июль – 43% и 2008 г. декабрь – 43%. В 2006 г. 58% молодых людей, а в декабре 2008 г. 43% молодых людей считают возможным возникновение национальных конфликтов. 28% молодых людей в возрасте до 30 лет проявили готовность участвовать в межнациональных столкновениях [14]. Таким образом, часть опрошенной молодёжи, по данным социологических исследований проведённых на территории Оренбургской области испытывает национальную нетерпимость и проявляет готовность к участию в конфликтах на национальной почве. Процесс формирования этнополитической культуры молодёжи должен быть системным и последовательным из вышеперечисленных направлений следует отметить исключительную важность мер просветительского характера. Власть, некоммерческие организации, средства массовой информации, органы образования, культуры и институт семьи должны объединить усилия по пропаганде этнической истории, духовной культуры народов России, их традиций, обрядов, обычаев, норм межкультурного взаимодействия. Основными чертами и критериями высокой культуры межэтнического общения являются: осознание и признание приоритета общечеловеческих ценностей, понимание необходимости достижения баланса этнических интересов, гармонизации общечеловеческих и национальных интересов; неразрывный и постоянный интерес к культуре своего народа, народов страны проживания; знание родного языка, языков других народов; национальная скромность и забота о достоинстве своей нации, всего человечества; стремление к овладению и повышению культуры межэтнического общения. Потребность в формировании этнополитической культуры молодёжи обусловила необходимость разработки научно обоснованной системы оценки ее эффективности. Все основные компоненты процесса ее формирования в условиях научно-технической революции – цель, содержание, формы и методы воспитания, а также социально-политический анализ его результатов должны носить комплексный характер. Лишь тогда появится возможность построить соответствующую общественным потребностям модель общения представителей различных национальностей, продумать способ ее реализации на всех этапах жизни человека, при этом сохраняя преемственную связь между поколениями. Следует также учесть, что комплексная система оценки эффективности этнополитической культуры включает мировоззренческие, психологические и практические элементы,

формируемые в рамках этнополитической социализации. Только в оптимальном и эффективном процессе этнополитической социализации личности, представляется возможным свести к минимуму молодёжные девиации. Важно чтобы механизм формирования этнополитической культуры молодёжи был комплексным, осуществлялся не только посредством деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества, но и с привлечением на разных этапах развития человека определённых социальных институтов.

#### Список литературы

1. **Тишков, В.А.** Реквием по этносу / В.А. Тишков. – М. : Наука, 2003. – 544 с. — ISBN 5-02-008820-X.
2. **Трофимов, С.В.** О религиозной составляющей молодёжного экстремизма / С.В. Трофимов // Социология. – 2005. – №1. – С. 66-69.
3. **Абдулатипов, Р.Г.** Роль гражданского общества в реализации концепции государственной национальной политики / Р.Г. Абдулатипов // Этнопанорама. – 2000. – №3. – С. 12 - 19.
4. **Тишков, В.А.** Этнология и политика / В.А. Тишков. – М. : Наука, 2005. – 384 с. — ISBN 5-02-010336-5.
5. **Тишков, В.А.** Этническое и религиозное многообразие – основа стабильности и развития российского общества / В.А. Тишков // Этнопанорама – 2007. – № 1. С. 2-10.
6. Оренбуржье в контексте информационной политики, общественных и внешних связей: ежегодный доклад, 2006 г / под. общ. ред. С.Г. Горшенина – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2007. – С. 119.
7. Оренбуржье в контексте информационной политики, общественных и внешних связей: ежегодный доклад, 2007 г / под. общ. ред. С.Г. Горшенина – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2008. – С. 73.
8. Оренбуржье в контексте информационной политики, общественных и внешних связей: ежегодный доклад, 2008 г / под. общ. ред. С.Г. Горшенина – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2009. – С. 89.
9. **Амелин, В.В.** Оренбуржье: перспективы этнокультурного развития / В.В. Амелин. – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2009. – 146 с. — ISBN 978-5-88838-521-0.
10. Постановление Законодательного собрания Оренбургской области О законе Оренбургской области «Об областной целевой программе реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области на 2006-2010 гг.» от 17 августа 2005. – С. 13.
11. Текущий архив Министерства образования Оренбургской области 2009 г.
12. Отчёт «Этноконфессиональные отношения в приграничном регионе»: Социологическое исследование / руководители В.В. Амелин, Г.В. Шешукова // Текущий архив Управления по связям с общественными, национальными и религиозными организациями Министерства

*информационной политики, общественных и внешних связей Оренбургской области 2006 г. – Оренбург, 2006. – 47 с.*

*13. Отчёт «Проблемы и перспективы развития системы вузовского образования с этнокультурным компонентом»: Социологическое исследование / руководители В.В. Амелин, Г.В. Шешукова // Текущий архив Управления по связям с общественными, национальными и религиозными организациями Министерства информационной политики, общественных и внешних связей Оренбургской области 2007 г. – Оренбург, 2007. – 51 с.*

*14. Отчёт «Состояние межнациональных и этноконфессиональных отношений, выявление зон межэтнической напряжённости и проявлений религиозного экстремизма»: Социологическое исследование / руководители В.В. Амелин, Г.В. Шешукова // Текущий архив Министерства Образования Оренбургской области 2008 г. – Оренбург, 2008. – 48 с.*

## СУВЕРЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ВАРИАНТ РОССИЙСКОГО АВТОРИТАРИЗМА

Лутцев М.В.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Вот уже который год подряд российская аудитория слышит, как западные политики и правозащитные организация, в своих докладах о демократии и состоянии прав человека в мире все чаще и чаще обвиняют Россию в «свертывании демократии» и наступлении авторитаризма, в который, по их мнению, она погружается все глубже и глубже. В связи с этим, ряд влиятельных политических и общественных деятелей Западного мира заявляют, что в России, ее необходимо исключить из т.н. «большой восьмерки» и даже ввести против нее экономические санкции.

Почему это происходит? Что же заставляет западных «борцов за демократию и права человека» из ОБСЕ, ПАСЕ, за которыми чувствуется опытные режиссеры из американских и западноевропейских политических и околополитических структур снова возвращаться к риторике вроде бы ушедшей в историю «холодной войны»? По их мнению, политические реформы, проводящиеся в России с начала 2000-х годов все больше и больше укрепляют единоличную, практически авторитарную власть главы Российского государства. И вроде бы убедительных оснований они приводят достаточно много. Например, в качестве антидемократического аргумента, они указывают на замену выборов губернаторов на назначение их кандидатур президентом, причем эти кандидатуры в подавляющем большинстве которые одобряются региональными парламентами практически единогласно. Жесткой критике в свое время были подвергнуты изменения, внесенные в избирательное законодательство, которые ограничили участие в парламентских выборах партий, не набравших 7 % голосов, и которые, по их мнению, делают Государственную думу еще все более монолитной. В качестве еще одного примера ограничения политических прав и свобод, «борцы за демократию» ссылаются на то, что участвовать в парламентских выборах могут только партии, имеющие в своих рядах не менее 50 тыс. членов, в итоге чего многие политические силы оказываются за бортом. Много шума «записные демократы» наделали и из принятого в России в 2005 году закона о некоммерческих организациях (НКО), который они назвали драконовским, влекущим за собой сворачивание деятельности НКО в России. Как всегда «поборники демократии и прав и свобод человека» жестко критикуют Россию за неспособность стабилизировать ситуацию на Северном Кавказе, прежде всего в Чечне. Выражая недоверие российским официальным лицам и источникам, говорящим о возвращении Чечни к миру и стабильности, они обвиняют российские власти в неспособности обеспечить мир в Чечне и других регионах Северного Кавказа, потушить тлеющий уже много лет конфликт, который продолжает уносить жизни мирных людей. Москву обвиняют и в намеренной «чеченизации конфликта», одним из результатов которой, по

мнению международных правозащитников, стала определяющая роль в конфликте прокремлевских сил под руководством президента Чечни Р. Кадырова. Наряду с Россией, критике подвергаются и западные, прежде всего европейские лидеры, которых обвиняют в нежелании обращать внимание на происходящее в России, в выражении горячей поддержки российскому президенту. Обвинители России считают, что в своей политике в отношении России лидеры стран Западной Европы (прежде всего – Германии, Италии, Франции), если и критикуют ее, то делают это очень осторожно, без каких – либо серьезных для нее последствий. При этом на практике, они руководствуются своими экономическими, энергетическими, конъюнктурно-политическими интересами и соображениями, но только не интересами защиты демократии и прав человека в России.

Вторят западным «правозащитникам» и их российские единомышленники: Л. Алексеева, С. Ковалев, В. Новодворская, А. Подрабинек и другие. Так, один «отцов» горбачевской перестройки, а ныне один из апологетов современного либерально – западнического направления А. Яковлев выражает свою озабоченность по поводу судьбы российской следующим образом: «В силу многолетних традиций авторитарность в нашей стране перенасыщена психологией нетерпимости и догматизмом, не приемлющими перемен. Отсюда и тоска по Ленину, Сталину, Андропову, и возврат старого гимна, и новая цензура, и активность льстецов, и предложение восстановить памятник Дзержинскому, и обманчивые надежды на военных, способных, якобы, «навести порядок». Видимо у новой правящей элиты явно не хватает времени заглянуть в реальную историю страны» [1].

Впрочем, голоса отечественных единомышленников западных поборников «демократии», «прав и свобод человека», по прежнему занимающихся кликушеством по поводу отхода России от демократии, становятся все тише и тише. И дело здесь не только в усилении административного давления на демократическую оппозицию со стороны власти и усилению цензуры, урезании демократических прав и свобод хотя есть и это). Просто те, кто 19 августа 1991 г. на улицах Москвы противостоял ГКЧП, кто приветствовал распад Советского Союза, кто в 90 – е годы горой стоял за основные либеральные ценности: абсолютность человеческой личности, ее неотчуждаемых прав на жизнь, свободу и собственность; правовое государство; независимое от государства и политических институтов гражданское общество; договорный характер отношений между государством и гражданином; ограничение объема и сфер деятельности государства; за частную собственность и рынок, за простор для личной инициативы; те, кто на выборах голосовал за т.н. «демократические» партии – «Яблоко» (партию либеральной интеллигенции) или за Союз правых сил (представляющий интересы крупного бизнеса) сегодня либо перешли в разряд непримиримой, но ничего не представляющей из себя оппозиции, либо вообще вышли из политической жизни. На выборах 2003 и 2007 годов «демократические» партии не смогли преодолеть необходимый для прохождения в Государственную думу 5 %-ный барьер, напротив, итоги обоих выборов стали для демократов

настоящей катастрофой. В Госдуму вошли партии, которые проявляли лояльность по отношению к президенту Владимиру Путину и в различной степени отражали идеологию умеренного национал – патриотизма («Единая Россия», ЛДПР, «Родина», «Справедливая Россия») а также Коммунистическая партия РФ - сила, Кремлю оппозиционная, но отнюдь не либеральная и не демократическая. Демократы во многом сами были виноваты в собственном поражении, и их провал был неизбежен и предопределен. Впрочем, стоит ли столь уж волноваться по поводу печальной судьбы Российской демократии? И почему демократия в ее западном понимании так и не прижилась в России, несмотря на все старания либеральных реформаторов и начала и конца XX века?

Известные российские мыслители недавнего прошлого И.А. Ильин и А.И. Солженицын десятки лет назад предупреждали, что выход России из тоталитаризма (убивающего всякую инициативу в человеке и в обществе) возможен только через авторитаризм – режим более свободный, дающий, хотя и ограниченные, но реальные возможности. Аналогичные мысли в 1951 году высказывал и Джордж Кеннан, вероятно лучший для своего времени американский специалист по СССР. Однако отечественные «младореформаторы» начала 90-х проигнорировали эти предупреждения, а скорее всего даже не были с ними знакомы. В результате «реформ», разваливших СССР и едва не погубивших саму Россию, она со значительно уменьшенной территорией и населением все равно создала режим, мало чем похожий на демократию западного типа, но зато имеющий много общего с авторитаризмом. Этот новый режим стал естественным результатом выбора россиян в эпоху относительно свободного электорального процесса ельцинского периода.

Избрание президентом бывшего сотрудника КГБ В. Путина, которого многие ассоциируют как государственника и авторитарного руководителя, в стране была восстановлена относительная стабильность. Формально не прерывая заявленного ранее пути построения в России демократического государства, Путин начал выстраивать новую модель политического режима - модель «суверенной демократии», которую иногда называют «управляемой» или «вертикальной». Она предполагает значительную концентрацию власти в руках президента, его контроль над деятельностью парламента, что позволяет ему легитимизировать свои политические решения в законодательных актах и иметь поддержку своего политического курса со стороны народа. Понятие «суверенная демократия» (термин введен В.Ю. Сурковым), уже прошло путь от идеи до действующей доктрины, объединившей значительную часть российской элиты.

Данная модель демократии предполагает отсутствие реальной оппозиции, что придает режиму «суверенной демократии» авторитарные черты, перерастающие в режим личной власти. Так, известный российский политолог либерально – западнического направления Л. Ф. Шевцова называет правление Путина бюрократически – авторитарным, при котором власть сосредоточена в руках лидера и осуществляется при опоре на бюрократию и силовые структуры [2], Н.А. Баранов характеризует эту систему как «авторитарную демократию»,

«режимную систему» [3]. Уже упоминавшийся нами А. Яковлев констатировал: «экономика либеральная, политика авторитарная» [4].

В. В. Согрин писал «Путин с момента вступления в президентскую должность... и своим внешним видом, и своим поведением демонстрировал политическую независимость и непартийность, настойчиво утверждая стиль просвещенного авторитаризма. Авторитаризм проявляется в демонстрации политической воли и определяющей роли нового лидера в выдвижении и одобрении всех сколь-нибудь значимых государственных решений, просвещенный же характер авторитаризма усматривался в желании соединить вождизм и государственничество с либерализмом, твердом неприятии реставрационных идей» [5]. Иными словами, по мнению многих либеральных журналистов и политологов, то, что в России сегодня именуется демократией, действительно имеет все больше сходства с авторитаризмом.

В противовес пессимистичным прогнозам либералов в отношении демократического развития страны президентская команда, напротив, заявляет о возвращении реального смысла слова «демократия» всем демократическим институтам, которое стало возможным благодаря проводимой политике. Как аргумент, они утверждают, что положение о суверенной демократии в России отвечает положениям Конституции, согласно которым: во-первых, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»; во-вторых, «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». В Ю. Сурков трактует суверенную демократию следующим образом: «...допустимо определить суверенную демократию как образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими. Взяв курс на суверенную демократию, российское руководство фактически провозгласило лозунг дальнейшей демократизации страны» [6].

Следует отметить, что стабилизация политической и социально - экономической обстановки в стране в эпоху правления В. Путина была связана не с успехами структурного реформирования российской экономики, а исключительно с высокими мировыми ценами на энергоносители, являющиеся основной статьей российского экспорта. Тем не менее, благодаря росту цен на нефть на мировом рынке удалось укрепить финансовую систему страны, были ускорены реформы и в других сферах экономики, в частности в налоговой и банковской системах. Намечено ускорить также реформы в ЖКХ, в армии, системе образования и судебной системе. Власть также пытается стимулировать развитие мелкого и среднего бизнеса. В страну пошли иностранные инвестиции (правда, отток капитала из России так и не прекратился). Укрепилось внешнеполитическое положение страны. И хотя ряд структурных преобразований в российской экономике и социальной сфере откровенно провалился, усиление централизованного контроля со стороны государства и урезание ряда «демократических свобод» (прежде всего -

свободы печати), не только не расстроил основную массу населения России, но и убедил многих в том, что нужно еще более укрепить исполнительную власть. Неудивительно, что рейтинг В. Путина, несмотря на все его многочисленные провалы, всегда колебался между 70-80%, да и сегодня он более 50 %, и никто из политиков соревноваться с ним по популярности не мог. Что же касается принятия решений по главным политическим вопросам, то они принимались либо непосредственно президентом, либо узким кругом лиц, без широкой огласки. И в течение следующих нескольких лет реальная борьба за власть будет разворачиваться, прежде всего, внутри круга сторонников В.В.Путина. Как подтверждение этому – убедительная победа на президентских выборах 2008 года соратника (или ставленника Путина) Дмитрия Медведева.

Мировой экономический кризис потрясший, в том числе и Россию, казалось бы, мог поколебать относительную устойчивость современного российского режима. Падение цен на энергоносители – основную статью российского бюджета и источник валютных поступлений в казну резко ослабил финансовую независимость власти. Нерациональное распределение денежных дотаций, вызвавшее справедливую критику со стороны реальной оппозиции, как левой, так и правой, могло бы поколебать его устойчивость. Мог бы, но этого не произошло. И причина здесь отнюдь не только в правильной социально-экономической политике (она то, как выяснилось как раз неправильная), не только в слабости оппозиции и в мощном административном контроле власти за ней. Просто режим «суверенной демократии» (на деле – авторитаризма с демократическим прикрытием), держащийся на авторитете лидера (Путина), в силу значительной инерционности общественного сознания является достаточно прочным. Если же власти удастся справиться с кризисом, либо благодаря структурным изменениям в экономике, борьбе с коррупцией, успешному проведению реформ (что намечено, хотя и маловероятно), либо вновь благодаря росту цен на энергоносители (что более вероятно), этот режим еще более укрепится и будет пользоваться, если не активной поддержкой политики Медведева – Путина, или, по крайней мере, в пассивном согласии и отсутствия активного противодействия ему.

#### *Список литературы*

1. **Яковлев, А. Н.** Реформация в России / А. Н. Яковлев // *Общественные науки и современность*. – 2005. – № 2. – 13 с.
2. **Шевцова, Л. Ф.** Смена режима или системы? / Л. Ф. Шевцова // *Полис*. – 2004. – № 1. – 47 с.
3. **Баранов, Н. А.** Политический режим современной России / Н. А. Баранов // *Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена, Общественные и гуманитарные науки: Научный журнал*. – 2007. – № 8 (35). – 54 с.
4. **Яковлев, А. Н.** Реформация в России / А. Н. Яковлев // *Общественные науки и современность*. – 2005. – № 2. – 12 с.
5. **Согрин, В. В.** Политическая история современной России. 1982 – 2001: от Горбачева до Путина. / В. В. Согрин. – М.: 2001. – 238 с.

*6. Сурков, В. Ю. Национализация будущего. Параграфы pro суверенную демократию / В. Ю. Сурков // Журнал «Эксперт». – 2006. – № 43 (537) – 20 с.*

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНАЛЬНОМ СООБЩЕСТВЕ И КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Колодынский С.Г.

Уральская Академия Государственной службы филиал в городе Оренбург

### *Концепция развития*

В процессе развития исходных гипотез в исследовании автором была поставлена следующая задача: попытаться приблизиться к созданию такой общей теоретической модели, которая позволила бы лучше понимать процессы регионального развития в современной России. Создание такой теоретической модели предполагает поиски ответа на вопросы о том, что означает термин «регионализация», и каковы основные компоненты систематического и всеобъемлющего видения развития России на субнациональном уровне?

В том значении, в котором этот термин употребляется в диссертационном исследовании, регионализация означает процесс общественного развития, ведущий к формированию развитых социетальных структур на уровне региональных и местных сообществ. Речь идет о появлении многоуровневой организации социально-экономической и политической жизни единого национально-государственного сообщества. В рамках такой организации региональные сообщества выступают органичной частью национально-государственного сообщества. Фактура жизни общества в целом обогащается, делается более многогранной за счет того, что обогащается жизнь региональных сообществ.

Однако, пожалуй, еще более важным обстоятельством здесь является то, что в рамках такой организации каждый индивид вовлекается в многообразную сеть как вертикальных, так и горизонтальных отношений. Эти отношения и связи носят комплексный характер. Прежде всего, они предполагают многоуровневые и многонаправленные экономические и политические связи. Только в этих условиях появляется возможность для возникновения саморазвивающихся и самоуправляющихся сообществ. Диссертант убежден, что только в этом случае можно говорить о формировании институциональной системы общественного управления, предельно приближенной к потребностям и запросам каждого индивида.

Разумеется, подобное видение регионализации включает в себя концепцию федерализма (во всяком случае, в его американском варианте) (См.: Остром, 20-21). Напомним, что федерация представляет собой такой способ территориально-государственного устройства, в условиях которого государственная власть разделена между национальным правительством и правительствами регионов (провинций, областей, штатов, автономий и т.д.). Каждая из составных частей федеративного государства наделена весьма значительной долей суверенитета, закрепленного в конституции. Конституция также предусматривает тот или иной способ, позволяющий реализовать представительство интересов субъектов федерации на уровне национального правительства. Как известно, противоположностью федерации является

унитарный тип государственного устройства, в условиях которого национальное правительство обладает всей полнотой власти и не делит ее с так называемыми «квазигосударственными» территориальными единицами.

Все это составляет формальную сторону федерации. Другая сторона связана с тем, что в современной науке принято назвать федерализмом (См.: King). Дело в том, что появление федераций является ответом на необходимость как-то сохранить единство в сложно устроенных обществах. Как правило, эти общества велики территориально либо разделены этническими, религиозными и иными границами. Формальное введение федерации в этом случае будет лишь первым шагом к подлинному общественному (социетальному) единству. Другим необходимым компонентом целостности федеративных государств является наличие (или формирование) социального и культурного единства. В этом смысле регионализация предстает как органичное продолжение процессов федерального развития.

Региональное развитие и федеральная система составляет основу формирования демократических политик на региональном уровне. Они помещают индивидов в органичное и целостное институциональное окружение, создаваемое на основе эффективного раскрытия местного экономического потенциала, формирования региональной структуры гражданского сотрудничества и баланса разных уровней управления.

#### *Концепция устойчивого общественного развития*

Как теоретическое основание для всеобъемлющего видения процессов регионального развития диссертант предлагает использовать концепцию «устойчивости». Эта концепция в своем первоначальном значении была использована в рамках экологического контекста, прежде всего, для исследования проблематики, связанной с феноменом экологического кризиса и т.п. явлений. Однако в последние годы концепция устойчивости все чаще и чаще воспринимается как некое междисциплинарное проблемное поле, дающее возможность ответить на вопрос о том, как общества могут изменяться, эволюционировать, сохраняя при этом предпосылки для благополучного существования и органичного развития будущих поколений.

Использование этой концепции в исследовании регионального развития может способствовать более адекватному пониманию этой темы с точки зрения «ценимого качества» (valuated quality) процессов, структур и систем. Формирование проблемного поля, связанного с идеей устойчивого развития, ориентировано на размывание «старой» теории социально-экономического развития, которая по преимуществу ориентирована на более ограниченную модель общественной трансформации, понимаемую преимущественно как экономическая модернизация. Идея устойчивости объединяет изучение экономических, социальных, политических и административных условий эффективного регионального развития. Она помогает развивать более целостный и гуманизированный подход к вопросам развития сообществ, вместо фрагментарных программ, направленных на искусственно изолированные компоненты в структуре того или иного сообщества.

Концепция устойчивости имеет еще одно преимущество, особенно очевидное в свете дискуссии о положении новых демократий в глобальном мире. Она не только подрывает представление о тождестве между социально-экономическим развитием и экономическим ростом, но также ослабляет представление о том, что существует только одно единственное направление общественного развития, которому должно следовать любое человеческое общество<sup>1</sup>.

В проблемном поле, связанным с идеей устойчивости, могут быть аналитически выделены три основные категории, описывающие три наиболее фундаментальных и связанных сложной системой отношений взаимодействия и взаимообусловленности аспекта жизни любого сообщества. Во-первых, это экономические процессы, определяющие способы производства и распределения в сообществе; во-вторых, административная (государственная) институциональная организация (и соответствующие процессы принятия решений в сфере административной деятельности), необходимые для поддержания жизнеспособного развития; и, в-третьих, эффективные структуры социальной и культурной поддержки административных институтов. В данном исследовании для построения модели региональной политической жизни (политики) автор рассматривает второй и третий из обозначенных компонентов структуры устойчивого регионального развития – региональные институты и формы их культурной поддержки.

Особого внимания заслуживает вопрос об эффективности как критерии для определения наиболее предпочтительных проектов институционального развития. Здесь хотелось бы вновь обратиться к рассмотрению либеральной концепции государства. В свете этой концепции понятие эффективности регионального институционального развития должно носить не чисто технический характер, ориентированный на такое представление о системе региональной администрации, которое сближает ее с традиционной концепцией бюрократического или научного менеджмента. Степень эффективности административных институтов должна определяться на основе ценностей, составляющих культурное основание того, что мы вслед за Рональдом Дворкиным назвали хорошо устроенным либеральным обществом (гражданским сообществом).

### *Концепция социального капитала*

Третья аналитическая категория из контекста модели устойчивого регионального развития ассоциируется с концепцией социального капитала (который, заметим, следует рассматривать как одну из фундаментальных социально-культурных характеристик гражданского либерального сообщества). Впервые этот термин использовал американский социолог Глен Лоури<sup>2</sup>. У

---

<sup>1</sup> Более подробное рассмотрение того, как происходит «внедрение» концепции устойчивого развития в область наук об обществе см. в: E.Becker, Th.Jahn and I.Stiess, “Exploring Uncommon Ground: Sustainability and the Social Sciences” in E.Becker and Th.Jahn (eds.), *Sustainability and the Social Sciences*, p.4-7

<sup>2</sup> Об истории возникновения этой концепции и литературу по теме см. в Coleman J. *Foundations of Social Theory* Cambridge (Mass.), 1990, p.300, а также в Патнэм Р. *Чтобы демократия работала* М., 1996, стр.278)

Лоури этот термин обозначал совокупность социальных ресурсов, воплощенных в таких семейных отношениях и такой социальной организации сообщества, которые полезны для когнитивного (то есть интеллектуального, познавательного) и социального развития ребенка или молодого человека. Ресурсы такого рода бывают разными для разных индивидов и могут создать существенные преимущества для тех или иных детей и подростков в развитии их «человеческого капитала» (то есть индивидуально присущего каждому человеку личностного потенциала).

Существенный вклад в развитие концепции социального капитала внес американский социолог Джеймс Коулман. В своем анализе он опирается на сложившееся в экономике и экономической социологии последних десятилетий различие между физическим, человеческим и социальным капиталом. Физический капитал носит предметный характер, воплощаясь в материальных ценностях, орудиях, средствах и т.д. Человеческий капитал уже менее осязаем, так как он воплощен в знаниях и навыках, приобретенных индивидами. Социальный капитал еще менее поддается непосредственному наблюдению. Он воплощается в отношениях между людьми. Его, если можно так выразиться, фактуру составляет возникающая в результате общения между индивидами сеть ожиданий и обязательств, взаимных услуг и взаимопомощи, доверия, терпимости, а также соответствующих норм и санкций.

Для иллюстрации позволим себе привести пример, использованный самим Коулманом. Исследователь описывает ситуацию, когда мать шестерых детей переезжает со своим мужем и детьми из пригорода американского города Детройта в Иерусалим. В качестве одной из наиболее существенных причин для переезда она указывает на то обстоятельство, что ее дети пользуются в Иерусалиме большей свободой. Она спокойна, когда позволяет своему восьмилетнему ребенку поехать с другим, шестилетним ребенком на школьном автобусе на другой конец города или оставляет их играть без присмотра в городском парке. Ни то, ни другое в Детройте было бы невозможно. Причина различия в том, что в Иерусалиме и пригороде Детройта доступным оказывается разный уровень социального капитала. В Иерусалиме существует нормативная структура («так принято»), которая делает обязательным заботу о детях со стороны взрослых, если они видят, что дети играют без надзора. В то время, как в больших городах США такая нормативная структура отсутствует. Можно сказать, что семьи в Иерусалиме обладают социальным капиталом, которого лишены семьи в больших американских городах. (Coleman, 303).

Такая неформальная сеть, возникающая в группе или сообществе, позволяет существенно повысить эффективность социального взаимодействия в рамках этого сообщества или группы. Очевидно, что деятельность группы, члены которой доверяют и помогают друг другу, будет гораздо продуктивней деятельности группы, лишенной такого преимущества, так как сообщество с высоким уровнем социального капитала получают в свое распоряжение дополнительный ресурс, источник средств для более эффективной организации общественной жизни (Coleman, 300-321).

В сфере политических исследований концепция социального капитала весьма впечатляющим образом была применена Робертом Патнэмом. Это было сделано в его знаменитой работе, посвященной вопросам регионального развития (развития системы провинциального управления) в современной Италии<sup>3</sup>. В понимании концепции социального капитала он делает особое ударение на отношениях доверия и взаимности, которые возникают между членами социальных групп и ассоциаций, составляющих сеть гражданского взаимодействия в сообществе.

Наличие определенного уровня социального капитала позволяет охарактеризовать сообщество как гражданское. Патнэм пишет: «Запасы социального капитала – доверие, нормы, структуры – способны воспроизводить друг друга. В результате оформляется социальное равновесие того типа, которому свойственны высокая степень кооперации, гражданская вовлеченность, коллективное благосостояние. Все эти черты определяют гражданское сообщество. И наоборот, отсутствие этих качеств характеризует негражданское сообщество» (Патнэм 1997, 220). В исследовательской логике Патнэма изучение гражданской вовлеченности как особой формы социального капитала лежит в основании объяснения институциональной эффективности (или неэффективности) того или иного сообщества. Наличие гражданского общества создает основания для общественного равновесия, для упорядоченной и эффективной работы общественных институтов.

Мы уже говорили о том, что интерес к институциональному анализу в политике существенно вырос на протяжении последних десятилетий. В первом параграфе первой главы было установлено существование трех подходов к определению сущности общественного института: «институт-как равновесие», «институт-как нормы» и «институт-как правила». В политических исследованиях, связанных с изучением институционального развития (особенно в сфере общественного управления), третий из обозначенных подходов наиболее влиятелен. Так, авторитетные «институционалисты» Марч и Олсен определяют политические институты как «собрание взаимозависимых правил и процедур (routines), которые определяют должный курс действий, исходя из связи между ролями и ситуациями»<sup>4</sup>. С этой точки зрения, социальный капитал (в форме гражданского вовлечения) рассматривается как один из важнейших ресурсов, определяющих содержание эффективных институтов и обеспечивающих их надежную работу. Поэтому, чтобы определить степень возможного успеха институционального развития в сообществе, следует задаться вопросом об уровне его гражданственности.

#### *Список литературы*

1. **Остром, В.** *Смысл американского федерализма.* М.: Аспект-Пресс, 1997.

---

<sup>3</sup> См. такие работы Патнэма, как: Патнэм Р. *Чтобы демократия сработала* М., 1996, гл.6; Putnam R. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* *Journal of Democracy* 6:1, Jan 1995, p.65-78

<sup>4</sup> March J. and Olsen J. *Rediscovering Institutions* New York, 1989, p.160. См. также название гл.2 книги Патнэма об Италии: «Меняя правила: два десятилетия институционального развития», а также Koeble T. *The New Institutionalism...*, p.236-241

2. **Патнэм, Р.** 1997. *Чтобы демократия сработала.* Москва
3. **Гончаров, Д.В.** *Американский федерализм.* Оренбург, 2002.
4. **Coleman, J.** *Norms as Social Capital* / Radnitzky G., Bernholz P., eds. *Economic Imperialism.* New York, 1987.
5. **King, P.** *Federalism and Federation.* Croom-Helm, 1982.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

**Галкина Е. В.**

**Администрация Южного округа, г. Оренбург**

Государство формирует федеральную систему органов в целях осуществления определенного вида государственной деятельности – проведения политики по содействию, формированию рыночных отношений и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и защите прав потребителей. Необходимость этого прямо вытекает из Конституции РФ, содержащей обязательства государства по поддержке конкуренции, недопущению и пресечению любой деятельности, нарушающей базовые принципы конституционного строя (единство экономического пространства, свобода предпринимательской деятельности и перемещения товаров, услуг и финансовых средств и т.д.) [1].

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) [2].

Роспотребнадзор создан Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" с целью защиты прав потребителей и благополучия человека. Федеральная служба находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ, ей были переданы функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического надзора упраздненного Министерства здравоохранения Российской Федерации, в сфере надзора на потребительском рынке – Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, в сфере защиты прав потребителей – упраздненного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства [3].

Основными функциями Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека являются:

- организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорожном транспорте, а также надзора на потребительском рынке и в сфере защиты прав потребителей;
- предупреждение, обнаружение, а также пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в установленных сферах деятельности до внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- осуществление лицензирования видов деятельности в соответствии с компетенцией Службы;

- осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- осуществление государственной регистрации представляющих потенциальную опасность для человека продукции, объектов;
- осуществление санитарно-эпидемиологических исследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

-организация и осуществление мер, направленных на выявление и устранение влияния вредных и опасных факторов среды обитания на здоровье человека [4]. Таким образом, вопреки названию Роспотребнадзора, среди переданных ей функций на первое место поставлен санитарно-эпидемиологический надзор, а титульная функция контроля в сфере защиты прав потребителей – на последнее. В Положении о Роспотребнадзоре, утвержденном постановлением Правительстве РФ от 30 июня 2004 г. № 322, последняя функция переместилась на второе место, хотя это принципиально не меняет ситуацию.

Основными задачами Роспотребнадзора являются:

- организация и осуществление надзора и контроля за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка;
- предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания;
- профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) населения.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет следующие полномочия:

- надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:

- государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства [5]. В соответствии с письмом Роспотребнадзора от 07.03.2006 № 0100/2473-06-32 должностным лицам Службы запрещается осуществление "контрольной покупки", поскольку она не включена в перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении [6];

- государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- аккредитация испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности муки,

макаронных и хлебобулочных изделий, и проверку их деятельности в части работы по подтверждению соответствия указанной продукции и выдачи сертификатов, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- регистрация а) впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических вещества и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств), б) отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств), в) отдельных видов продукции, в том числе, пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации;

- осуществление в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров и т.д. [7].

Наиболее важной функцией являются проверки, подразделяемые на плановые и внеплановые, документарные и выездные. Плановые проверки, как правило, должны проводиться не чаще, чем раз в три года (за исключением организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования, здравоохранения и социальной сфере). В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по надзору в установленной сфере деятельности может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации. Ежегодный сводный план проверок составляется Генеральной прокуратурой и размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры. Внеплановые проверки возможны только в определенных случаях: если есть угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан, либо причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также в случае угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Также внеплановые проверки возможны по жалобам потребителей о нарушении их прав [8].

Кроме того, указанные органы проводят проверки по сообщениям на обнаруженные факты нарушений законодательства о защите прав потребителей от иных компетентных органов [9].

Законодательно установлены следующие сроки проверок:

- документарная проверка - не более 20 рабочих дней;
- выездная проверка - не более 20 рабочих дней;
- общий срок проверки для малого предприятия - не более 50 часов в год;
- общий срок проверки для микропредприятия - не более 15 часов в год.

В случае проведения сложных и (или) длительных испытаний, исследований и т.п. срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен в отношении юридических лиц, индивидуальных предприятий - не более чем на 20 рабочих дней, в отношении малых предприятий и микропредприятий - не более чем на 15 часов [10]. Часто поводом для проверки становится жалоба на торговца. Обычно кто-либо из потребителей, считающих себя обиженным тем или иным продавцом, пишет в Федеральную службу по

надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека жалобу, в которой излагает свои претензии к продавцу. Руководитель местного подразделения Роспотребнадзора подписывает решение о проведении внеплановой проверки того объекта, в отношении которого поступила жалоба. После чего, в торговый зал, в магазин и т.п. приходят двое-трое сотрудников Роспотребнадзора, которые заявляют о начале проверки [11]. У ревизоров должны быть при себе распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю, либо его заверенная печатью копия и служебные удостоверения. Все это они должны предъявить перед началом проверки. Мероприятие по контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении проверки. Проверка производится с момента предъявления должностным лицом вышеуказанных документов [12].

В распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) должны быть указаны:

- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;
- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю;
- перечень документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки [13].

В сфере торговли и услуг специалисты проверяют, как фирмы и предприниматели соблюдают правила торговли, оказывают услуги общественного питания, используют весовые и измерительные приборы, применяют цены по отдельным группам товаров. Кроме того, специалисты могут проверить качество товаров, предназначенных для населения, качество услуг, оказываемых населению, соответствие стандартам, техническим условиям или образцам качества, упаковки и комплектности товаров, предназначенных для населения, качества услуг, оказываемых населению.

В ходе проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) обязаны проверять выполнение только тех обязательных требований, которые относятся к полномочиям проверяющего органа [14]. При проведении мероприятий по государственному контролю государственные служащие

имеют право проходить в служебные и производственные помещения юридического лица или индивидуального предпринимателя с соблюдением установленного законодательством порядка, получать от юридического лица или индивидуального предпринимателя документы, необходимые для проведения государственного контроля и надзора, использовать технические средства и привлекать специалистов юридического лица или индивидуального предпринимателя при проведении государственного контроля и надзора, проводить в соответствии с нормативными документами по стандартизации отбор проб (образцов) продукции, работ и услуг для контроля соответствия их обязательным требованиям, получать копии документов, необходимых для проведения государственного контроля и надзора и оформления его результатов [15].

Административные процедуры осуществления надзора в установленной сфере деятельности включают в себя:

- проверку соблюдения изготовителями, исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями, уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами обязательных требований законодательства о защите прав потребителей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам);

- выдачу изготовителям, исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям, уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам);

- принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг);

- направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей [16]. При проведении внеплановых проверок выполняются административные процедуры аналогичные тем, которые выполняются при проведении плановых проверок [17].

По результатам проверки составляется акт в двух экземплярах, где кроме таких обязательных сведений, как дата, время и место составления акта, дата и номер распоряжения, на основании которого проведено мероприятие по контролю, фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю, наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя

индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, наименование органа государственного контроля (надзора), дата, время и место проведения мероприятия по контролю; указываются сведения о результатах мероприятия по контролю, в т.ч. о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений, сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи и подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю. К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц Роспотребнадзора, работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю. Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора)[18]. На основании акта проверки специалистами может быть выдано, в пределах полномочий, предписание изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам), нарушившим права потребителя.

Согласно Положению о порядке рассмотрения МАП России и его территориальными управлениями дел о нарушениях законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, утвержденному Приказом МАП РФ от 4 апреля 1996 г. № 42, выдаваемые предписания являются обязательными для исполнения. Предписание оформляется в течение трех дней после дня окончания разбирательства и одновременно с мотивированным решением вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам), в отношении которых было возбуждено дело. Предписание должно содержать:

- место и время его вынесения;
- наименование органа, выдавшего предписание;
- указание на статью закона и (или) иного правового акта РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, которые были нарушены, и в чем конкретно выражено нарушение;
- указание конкретных действий, которые изготовитель (исполнитель, продавец, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер) должен совершить для устранения нарушений законодательства о защите прав потребителей;

- указание срока устранения нарушения;
- указание даты представления информации об исполнении предписания.

В предписании указываются последствия, которые могут возникнуть в случае уклонения от исполнения или несвоевременного исполнения предписания, а также порядок обжалования предписания продавцом (изготовителем, исполнителем) [19].

Специалисты Роспотребнадзора вправе в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применять изъятие некачественных товаров в случае реализации товаров с нарушением действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, установленных правил продажи, не соответствующих требованиям стандартов, техническим условиям или образцам по качеству, комплектности или упаковке, без сертификата соответствия (декларации о соответствии), а также – нарушения обязательных требований государственных стандартов при реализации (продаже, поставке), использовании (эксплуатации), хранении, транспортировании либо утилизации продукции и правил обязательной сертификации.

Временный запрет деятельности может быть применен в случае совершения административных правонарушений, за которые возможно назначение наказания в виде административного приостановления деятельности [20].

Эта мера применяется в исключительных случаях, когда предотвращение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды невозможно никакими иными способами и заключается в кратковременном (максимум пять суток до рассмотрения дела судом) прекращении деятельности хозяйственного субъекта, эксплуатации объекта или осуществления конкретного вида деятельности [21].

Протокол о временном запрете не может заменить основной протокол, т.е. протокол об административном правонарушении, т.к. протокол о временном запрете деятельности – это мера обеспечения производства по делу, и он может быть составлен только на то лицо, на которое составляется основной протокол об административном правонарушении [22]. Если в ходе проверки были выявлены правонарушения, которые подпадают под регулирование административного законодательства, то на основании указанного акта проверки будет составлен протокол об административном правонарушении.

В соответствии с КоАП РФ сотрудники Роспотребнадзора вправе составлять протоколы при обнаружении правонарушений, предусмотренных статьями КоАП РФ от 6.3.-6.7., 6.14., 7.2. (ч. 2), 7.8. (ч. 2), 8.2., 8.5., 8.6. (ч. 2), 10.8., 14.1.-14.8, 14.10, 14.15., 14.16., 14.26., 15.13., 17.7., 17.9., 19.14., 19.5. (ч. 1) – 19.7., 19.14., 19.19. (ч. 1), 19.20. и 20.25 (ч. 1). После составления протокола об административном правонарушении выносится постановление о привлечении к

административной ответственности виновных лиц или лица. По данным правонарушений виновными лицами могут являться как должностные лица организации, или индивидуальный предприниматель, так и непосредственно сама организация. Как и любое другое постановление о привлечении к административной ответственности, постановление о привлечении к ответственности по вышеназванным статьям можно обжаловать в течение 10 дней со дня его вынесения. Но если хозяйствующий субъект не согласен с вынесенным постановлением, то жалоба на него не только приостановит его действие и, соответственно, исполнение по нему, если речь идет о штрафе, но и предоставит вполне реальную возможность отменить такое постановление как незаконное [23].

К сожалению, приходится констатировать, что специалисты, составляя протокол, не всегда соблюдают необходимые формальности. Иногда инспекторы могут забыть указать дату и место составления документа, должность и фамилию проверяющего, а также нормы закона, которые нарушил предприниматель. Нередко протокол составляют в отсутствие самого предпринимателя или его законного представителя. Любая из этих ошибок может привести к тому, что суд признает проверку незаконной [24]. Например, Постановлением ФАС Северо-Западного округа суд отменил постановление управления Роспотребнадзора о привлечении предпринимателя к административной ответственности за продажу укропа без указания цены и оформления ценника, а также клубники без декларации о соответствии, поскольку управлением допущено нарушение порядка привлечения к ответственности, выразившееся в принятии оспариваемого постановления в отсутствие предпринимателя, который не был надлежащим образом извещен о времени и месте рассмотрения административного дела [25]. Иногда бывает так, что проверка по жалобе потребителя показывает, что компания не нарушала ни его прав, ни действующего законодательства. В результате получается, что заявитель сам злоупотребляет своими правами умышленно или по незнанию закона. В таких случаях Роспотребнадзор остается на стороне фирм. Статистика показывает, что такие происшествия составляют примерно 15-20 процентов от общего количества ревизий, основанных на жалобах потребителей [26].

Реализуя свои полномочия, Роспотребнадзор осуществляет взаимодействие с иными органами власти, в том числе с органами местного самоуправления, а также с правоохранительными органами, основными задачами которого являются:

- создание единой системы защиты прав потребителей товаров, работ и услуг от противоправных посягательств.

- защита экономических интересов добросовестных российских и зарубежных предпринимателей.

- защита потребительского рынка от распространения продукции, представляющей опасность для жизни и здоровья граждан, не отвечающей требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации.

- создание системы мониторинга административных правонарушений в сфере потребительского рынка товаров, работ и услуг.
- формирование негативного общественного отношения к приобретению и распространению контрафактной продукции [27].

В соответствии с взаимосвязанными положениями п. 2 ст. 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» I и ст. 46 ГПК РФ Роспотребнадзор (его территориальные органы) вправе обратиться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера), либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей. Кроме того, положениями ст. 46 указанного Закона установлены особенности защиты прав и законных интересов неопределенного круга потребителей.

Заявление в суд по указанным основаниям подается от имени Роспотребнадзора (его территориальных органов). При этом такое заявление предъявляется в суд бесплатно, так как в соответствии с положениями ст. 333.17 Налогового кодекса Российской Федерации Роспотребнадзор (его территориальные органы) как орган государственной власти не признается плательщиком государственной пошлины. В любом случае, при разрешении вопроса об инициативном обращении в суд территориальные органы Роспотребнадзора должны проверять тот круг потребителей, на который направлены противоправные действия (бездействие) недобросовестных хозяйствующих субъектов, привлекаемых в качестве ответчиков по делу о защите прав потребителей. Необходимость подачи искового заявления в защиту отдельного потребителя или группы потребителей определяется территориальными органами Роспотребнадзора самостоятельно, в том числе, исходя из объективной оценки юридических последствий вступления в силу решения суда с учетом актуальности, сложности, системности и социальной значимости конкретных событий, их влияния на состояние законности в сфере защиты прав потребителей на федеральном, региональном или муниципальном уровнях. При этом следует иметь в виду, что возбуждение гражданского дела по заявлению Роспотребнадзора в интересах конкретного потребителя влечет обязательное процессуальное соучастие такого лица в качестве истца (ч. 2 ст. 38 ГПК РФ).

Если же характер противоправных действий (бездействия) со стороны соответствующего хозяйствующего субъекта по объективным причинам не позволяет установить (выделить) конкретный круг лиц, чьи потребительские права (интересы) нарушены, то в целях обеспечения максимальной эффективности принимаемых мер, направленных на защиту и восстановление нарушенных или нарушаемых прав граждан, следует прибегать к предъявлению иска в интересах именно неопределенного круга потребителей.

Так или иначе, непосредственный выбор территориальными органами Роспотребнадзора направления судебной защиты прав потребителей (конкретной формы) зависит от поставленных целей.

По смыслу положений п. 1 ст. 11 и ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и п. 1 ст. 17 Закона «О защите прав потребителей» реализация пресекательных мер по отношению к действиям недобросовестных хозяйствующих субъектов осуществляется исключительно судом. Указанное означает, что при необходимости обеспечения действенного прекращения хозяйствующим субъектом противоправных деяний, существенно нарушающих как имущественные, так и связанные с ними личные неимущественные права потребителей (в том числе грубо, неоднократно, массово), территориальным органам Роспотребнадзора следует в каждом случае рассматривать вопрос об инициативном предъявлении в суд соответствующего заявления от своего имени, в то время как применение такой формы защиты прав потребителей в рамках гражданского судопроизводства, как дача заключения по делу, целесообразно при восстановлении имущественных прав конкретных потребителей, самостоятельно обратившихся в суд, а также при рассмотрении в числе заявленных истцом требований вопроса о компенсации ему морального вреда [28].

Таким образом, Роспотребнадзор обладает широкими полномочиями, однако только часть из них направлена непосредственно на защиту прав потребителей, поэтому резонно становится вопрос об увеличении степени эффективности реализации данных полномочий, для того, чтобы деятельность по защите прав потребителей, не затмевая и не оттесняя санитарно-эпидемиологическое направление, расположилась с ним хотя бы на одном уровне.

#### *Список литературы*

- 1. Атаманчук, Г. Теория государственного управления / Г. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. 584 с. – ISBN 5-365-0015-9*
- 2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 07.11.2008) «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучию человека» // Российская газета. - 08.07.2004. - № 144.*
- 3. УКАЗ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 07.10.2008)*
- 4. Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 № 154 (ред. от 28.08.2008) "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека" // Российская газета. - 09.04.2004. - № 74.*
- 5. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 07.11.2008) «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучию человека» // Российская газета. - 08.07.2004. - № 144.*

6. Письмо Роспотребнадзора от 07.03.2006 № 0100/2473-06-32 «О разъяснении отдельных положений действующего законодательства» // Подготовлен для Консультант плюс.

7. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 07.11.2008) «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучию человека» // Российская газета. - 08.07.2004. - № 144.

8. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

9. **Алексеев, А.В.** Защита прав потребителей в Российской Федерации / А.В. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 2003. – с. 325

10. **Плешакова, О.В.** Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (постатейный) / О.В. Плешакова, А.Н. Королев. – М. : Деловой двор, 2009. – с. 51.

11. **Дворецкий, В.Р.** Осторожно, потребители или как защитить продавца от происков злонамеренных покупателей / В.Р. Дворецкий – М.: Рос. Медиа, РОСБУХ, 2007. – 246 с.

12. **Позднякова, М.В.** «Что нужно знать о проверках Роспотребнадзора» / М.В. Позднякова // Торговый эксперт. - 2008 г. - № 2. – С. –15.

13. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249.

14. **Королев, А.Н.** Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (постатейный) / А.Н. Королев, О.В Плешакова. – М.: "Деловой двор", 2009. – 160 с. – ISBN 987-5-91550-072-2.

15. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 19 октября 2007 г. № 658 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 18 февраля 2008 г. № 7.

16. **Королев, А.Н.** Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (постатейный) / А.Н. Королев, О.В. Плешакова. – М.: "Деловой двор", 2009. – 160 с. – ISBN 987-5-91550-072-2.

17. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 19 октября 2007 г. № 658 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 18 февраля 2008 г. № 7.

18. **Позднякова, М.В.** «Что нужно знать о проверках Роспотребнадзора» / М.В. Позднякова // Торговый эксперт. - 2008 г. - № 2. – С. 14-17.

19. **Иванова, Н.Ю.** Комментарий к Закону РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (постатейный) / Н.Ю. Иванова, Е.А. Игнатова, М.А. Шевченко. – М. : КонсультантПлюс, 2008. – С. 328.

20. **Чернова, О.А.** «Правосубъектность органов Роспотребнадзора в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека» / О.А. Чернова // Юридический мир. – 2008. - № 4. – С. 17.

21. **Козырева, С.Н.** «Административное приостановление деятельности» / С.Н. Козырева // Пищевая промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2008 г. - № 9, 12. – С. 12-15.

22. **Храпков, А.** «Приостановление деятельности» / А. Храпков // Практический бухгалтерский учет. – 2008 г. – № 6. – С. 9-12.

23. **Гусятникова, Д.Е.** "Внезапная проверка в офисе" / Д.Е. Гусятникова // М.: Феникс. – 2008 г. – С. 10-12.

24. **Позднякова, М.В.** Что нужно знать о проверках Роспотребнадзора / М.В. Поздняков // Торговый эксперт. – 2008. – № 2. – С. 14-17.

25. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.02.2009 по делу № А66-8007/2008 // Консультант Плюс.

26. **Мохаммед, К.** Роспотребнадзор - на страже здоровой нации / К. Мохаммед // Московский бухгалтер. – 2008. – № 9. – С. 7-10.

27. Приказ МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 от 03.11.2006 "Об утверждении регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации"

*Федерации" // Зарегистрировано в Минюсте РФ 06.12.2006 № 8565 // Российская газета. - 13.12.2006. - № 280.*

*28. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 23 октября 2008 г. № 01/11938-8-32 "О принятии мер по защите прав авиапассажиров, пострадавших в результате задержек авиарейсов (дополнение к письму от 26.08.2008 № 01/9311-8-32)" // Система Гарант. – С. 2-3.*