ISSN 0236-2910

ВЕСТНИК
МОРДОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

№ 3. 2010

СЕРИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

Основан в январе 1990 г.

Выходит один раз в квартал

№ 3
2010

Серия
«Политические науки»

ВЕСТНИК МОРДОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

НАУЧНО-ПУБЛИЦИСТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Учредитель — Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзором), свидетельство ПИ № ФСС-38554 от 21 декабря 2009 года

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Логинов А. В. Введение в политическую циклистику 3
Савкин Н. С. Философия политики 10
Логинов А. В. Системно-циклическая концепция как методологическая основа для принятия качественных политических решений 14
Макшаева Е. Н. Концепции гражданского общества в истории западной политической мысли 18
Казакова М. Н. Национальные интересы: к вопросу об определении и содержании понятия 26
Доленко Д. В. Современные региональные конфликты: политико-правовой аспект 32
Изергина Н. И. Модель демократии для постсоветской России: опыт метатеоретизирования И. А. Ильина и реальность 38
Митин С. В. Социальная составляющая системных трансформаций в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-е годы 44

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Мальченков С. А. Взаимосвязь внутренних и внешних геостратегических приоритетов государства 47
Доленко Д. В., Кониченко Ж. Д. Россия и СНГ: интересы, цели политики и проблемы взаимоотношений 55
Чекушкин А. Н. Россия — Иран: проблемы и перспективы сотрудничества 60
Глебочкин М. П. Взаимодействие власти и бизнеса в России в условиях кризиса 67

Тарасов Р. С. Политическая власть и бюджетная система в реализации инновационных задач российской экономики 75
Фофанова К. В., Якина Л. А. Социальная политика в отношении городской молодой семьи 77
Балаев С. И. Особенности политических установок студентов 79

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Бахлов И. В., Напалкова И. Г. Имперские механизмы территориального управления 84
Бахлов И. В. Геополитический фактор эволюции территориальной системы Российского государства 93
Напалкова И. Г. Реформы административного управления национальными окраинами Российской империи в XIX веке 99
Бахлова О. В. Политическое измерение интеграционных систем: опыт Европейского союза и Содружества Независимых Государств 103
Солдатова А. С. Зарубежные страны СНГ в процессах евроинтеграции и интересы России 111
Маркелин О. И. Бюджетно-налоговый федерализм в России: традиции и современность 115
Петухов А. В. Развитие взаимоотношений центра и субъектов федерации в процессе модернизации российской государственности 122
Зайцева Л. А. Кооперация в российской практике федеративных отношений 131
Кирдянов В. Ф. Федерализм в России: единство территориального и этнического, перспективы Российской Федерации 138
Мищеряков С. А. Перспективы развития отношений между народами России и варианты построения этнической политики в РФ 142
Абрамов Р. Н. Новый этап развития Северного Кавказа 149

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ 156

Главный редактор **С. М. Вдовин**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Шапкарин К. И. (зам. гл. ред.), *Макаркин Н. П., Фомин Н. Е., Черкасов В. Д., Мартынова М. Д., Прыжков Ю. Н., Сенин П. В., Арсентьев Н. М., Сидоркина Т. Н., Устинов А. А., Ерофеев В. Т., Ревин В. В., Ницце К. Н., Чучаев И. И., Мосин М. В., Сушкова Ю. И., Гуляев И. В., Гусикова Н. Д., Янашкин А. А., Ахметова Л. М., Ломшин М. И., Буренина Н. В., Фомин А. П.*

Ответственный за номер: *Напалкова И. Г.*

Адрес редакции: 430005, г. Саранск,
ул. Б. Хмельницкого, 31, кв. 3
Телефон: (8342) 24-25-18.
E-mail: vestnik_mrsu@mail.ru.

Материалы публикуются в авторской редакции

ВВЕДЕНИЕ В ПОЛИТИЧЕСКУЮ ЦИКЛИСТИКУ

А. В. Логинов

В статье представлены основные положения разработанной автором теории политического цикла. На основе единства внутренней логики развития процессов проанализированы ресурсы и ограничения каждого цикла, исследован характер влияния микроциклов на более масштабные политические циклы, проанализирован ряд аспектов средового влияния. На основе анализа политических процессов делается вывод о том, что более глубокое изучение тенденций циклического развития мировой политической системы и политических систем отдельных государств весьма продуктивно в целях определения оптимальных моделей международного сотрудничества и прогнозирования их дальнейшего развития.

В современной науке можно выделить два полюса теоретизирования по проблемам закономерностей функционирования и развития социально-политической системы. Один из них связан с представлением о линейном характере общественного развития (история предстает как некоторое магистральное направление общественного прогресса), другой — с представлением о нелинейности, цикличности, волновом характере развития общества. Первый полюс теоретизирования был связан с формационным подходом, а также с концепциями «демократического транзита», политической модернизации в их первоначальных редакциях. Увлечение трактовкой закономерностей развития политического процесса как его прямолинейного восхождения в прошлые десятилетия сменилось рассмотрением статичных институциональных состояний без анализа реальных тенденций развития политического процесса. Второй полюс теоретизирования актуализировался в рамках цивилизационного подхода, а также различных вариантов циклически-волновой теории. Хотя первое направление долгое время доминировало в научном сознании (особенно отечественном), на наш взгляд, для понимания специфики социально-политических процессов более перспективно второе направление, полнее раскрывающее реальные структуры и механизмы социального развития.

Представители циклического подхода, как правило, исходят из убеждения, что в нашем мире нет ничего, что находится вне времени и вне цикла. *Время не линейно, а циклично — это исходный постулат всей цикличности.* «Современные люди оторваны от природных процессов, однако, это не означает, что вселенная стала крутиться по другим законам. Сунь-цзы указывает на необходимость следовать небесному фактору — времени, во всех действиях следует помнить о времени. Время проявляется не только в погодных условиях, что тоже само по себе очень важно, но и во множестве мелких не сразу ощутимых факторов, определяющих настрой исполнителей и выражающихся в эффективности их конкретных действий. Потому всегда в своем руководстве нужно соотноситься с фактором времени, понимать, в какой части цикла ты находишься» [2].

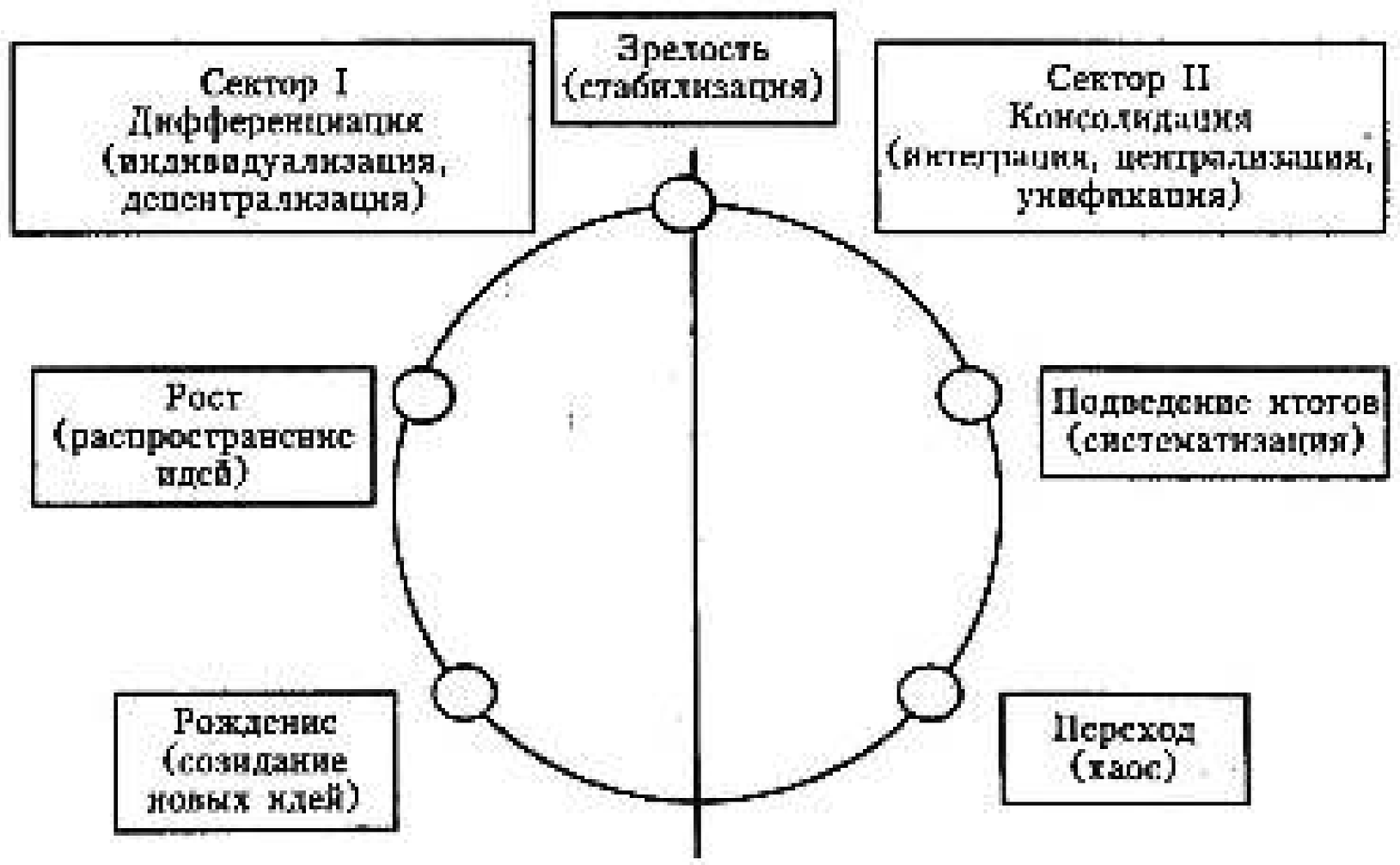
Политический цикл определяет ресурсные, организационные и иные возможности политической системы на определенном этапе. Ресурсная составляющая социальной и иной политики, вероятно, соответствует циклу развития государства, на котором оно в данный момент находится. Отсюда можно констатировать, что на любом этапе развития политика имеет свои ресурсы и ограничения, которые определяются внутренней логикой текущего цикла. Мы полагаем, что стадия развития, на которой в данный мо-

© А. В. Логинов, 2010

мент находится государство, всегда первичнее любых проводимых реформ. Можно отдельно изучать логику проводимых реформ, отмечать их достоинства и недостатки без какой бы то ни было привязки к циклу развития государства, однако, при этом мы упускаем из виду нечто более значимое и универсальное — общий принцип, который определяет внутреннюю логику проводимых реформ и их дальнейшую судьбу.

Как отмечает И. Валлерстайн, «...часть проблемы заключается в том, что мы изучали эти явления, разложив их по отдельным ящичкам и присвоив им особые названия: политика, экономика, социальная структура, культура, не осознавая, что эти ящички существуют по большей части в нашем воображении, а не в реальной жизни. Явления, которые мы в них находим, настолько переплетены, что одно обязательно предполагает другое, одно влияет на другое, и любое явление невозможно понять, не принимая во внимание содержимое других ящиков» [1, с. 44].

С рассматриваемой здесь точки зрения волны и эволюционные (т. е. незамкнутые, не приводящие к состоянию, тождественному исходному) циклы социально-исторического развития представляют собой реальные «шаги» эволюционного процесса, в ходе которого происходит качественное преобразование общественной системы. Такое качественное преобразование осуществляется путем закономерной смены различных фаз (режимов) ее развития. В каждой последующей фазе социальная система претерпевает изменения, вызванные ее реакцией на результаты развития в предшествующей фазе. Как итог повторяющегося чередования двух или более фаз, для каждой из которых характерен свой особый режим использования имеющихся у общества ресурсов, социально-историческая система качественно меняется, проходя один эволюционный цикл за другим [7, с. 13]. Отталкиваясь от основных положений древнекитайской концепции «пяти движений» [6], а также от ряда поздних (в т. ч. современных) аналогов этой теории, нами была разработана циклическая модель, состоящая из пяти политических циклов, которые последовательно проходит любая политическая система: 1) *рождение* (созидание новых идей); 2) *рост* (распространение идей); 3) *зрелость* (реализация созревшей государственной идеи и стабилизация); 4) *подведение итогов* (систематизация); 5) *переход* (накопление ресурсов и новый кризис) (рис.).



Р и с. Схема циклического развития политической системы

Основываясь на определении «эволюционного цикла» развития общественной системы, предложенного В. И. Пантиным [7, с. 22–23], мы предлагаем следующее определение политического цикла. Под ***политическим циклом*** понимается часть траектории движения политической системы, в начальной и конечной точках которой си-

стема оказывается в подобных по ряду важных характеристиках, но принципиально различных в эволюционном отношении состояниях. Повторение политических циклов образует не замкнуто-циклическое (круговое), а более сложное, спиралевидное, движение.

Механизм функционирования политической системы в рамках представленной нами модели состоит в следующем. В каждом новом цикле развития система вбирает в себя весь опыт предыдущего цикла, ускоренно повторяя его в малом цикле, — в этом состоит преемственность развития. Схема же накопления опыта и перехода на качественно новый уровень повторяется — и в этом проявляется подобие.

Предпосылки для перехода системы на следующий цикл начинают формироваться внутри предыдущего и представляют собой результирующий вектор всего процесса функционирования системы на ранее пройденных политических циклах. Поэтому по мере приближения политической системы к циклу систематизации у системы все меньше возможностей к существенному изменению сложившихся трендов, заложенных на предыдущих циклах. Такая закономерность повышает степень ответственности правящей элиты за принимаемые политические решения на начальных и последующих циклах развития системы. Схему циклического развития политической системы условно можно разделить на две относительно равные половины, или сектора (см. рис.).

Предложенная выше схематическая конструкция исходит из диаметральной противоположности процессов развития политической системы в рамках начальных циклов (рождение и рост) и завершающих циклов (систематизация и переход). При этом поворотной (переходной) точкой служит цикл стабилизации.

На основе системного рассмотрения многочисленных процессов в рамках описанной нами циклической конструкции мы пришли к выводу, что в процессе развития системы происходит чередование процессов *дифференциации* и *консолидации*, и наиболее четко эти процессы отслеживаются в рамках двух начальных и завершающих циклов. При этом следует обратить внимание на условность проведенного разделения, поскольку и в данном случае речь идет не о резком переходе (скачке) системы от дифференциации к консолидации, а о плавном (преимущественно волнообразном) переходе. Следовательно, наиболее точным графическим символом границы между двумя секторами будет не прямая, а волнообразная линия.

Следует отметить, что предложенная нами конструкция вполне соответствует модели волнового развития. Одна из таких концепций — это концепция повышательных и понижательных волн Н. Д. Кондратьева (1892—1938) [5]. Так, повышательная волна (концепция Кондратьева) соответствует ***сектору дифференциации*** в рамках предложенной нами модели. Если исходить из образных аналогий, то повышательную волну системы можно сравнить со «вдохом», когда происходит забор энергии. Многообразные процессы, характерные для сектора дифференциации, соответствуют внутренней логике этого образа: обновление системы новыми идеями; вовлечение в мировое сообщество новых регионов, связанные с этим географические и другие открытия во многих сферах и другие подобные процессы. Если исходить из предложенной нами циклической конструкции ***сектор дифференциации*** включает в себя стадию *рождения политической системы нового типа* и сопутствующие этому процессы обновления институтов власти, активного политического лидерства, реализации возможностей для политического, экономического, культурного и социального разнообразия, а также сопровождающие эти процессы локальные конфликты; стадию *роста и распространения идей* и сопутствующие этой стадии процессы информационного обновления, развития идеологии, предложенной лидером, экономической экспансии, космополитизма и др. (см. рис.).

Понижательная волна (концепция Кондратьева) соответствует ***сектору консолидации***. Если исходить из образных аналогий, то повышательную волну системы можно сравнить с «выдохом», или периодом отдачи энергии, использовавшей ранее накопленного потенциала с целью получения системного результата. Многообразные процессы, характерные для консолидации, соответствуют внутренней логике этого образа: замедление инновационного обновления; эксплуатация ранее разведанных ресурсов; постепенное исчерпание системой внутренних возможностей для дальнейшего развития; процессы централизации и другие подобные процессы. ***Сектор консолидации*** включает в себя стадию *систематизации* и сопутствующие ей процессы автоматизации действующих механизмов, более ярко выраженного сплочения во всех сферах (унификации, монополизации), резкого

уменьшения разнообразия жизненных укладов, глобализации, к концу цикла снижения управляемости в силу повышения кризисности развития во всех сферах; стадию *перехода* и сопутствующие этой стадии процессы: при грамотном использовании правящей элитой внутренних ресурсов предыдущих циклов происходит максимальное накопление ресурсов и их использование для развития новой системы («богатое социальное государство»); при нарушении циклических принципов старая политическая система уходит в прошлое, активно разрушаясь (см. рис.).

Цикл *стабилизации*, как было отмечено выше, находится посередине, образуя поворотную точку между дифференциацией (повышательная волна) и консолидацией (понижательная волна). Внутренняя логика этого цикла тесно связана с процессом системного «переваривания», усвоением нового, реализацией сгенерированных на предыдущей стадии идей, это некая «точка образного равновесия», статус-кво системы, в рамках которой происходит фиксация достигнутого результата и одновременная стабилизация наблюдаемых на предыдущей стадии процессов.

В данном случае справедлива позиция Пантина, который отмечает, что «...во избежание возможных (и довольно распространенных) недоразумений, следует подчеркнуть, что повышательная волна не означает отсутствия кризисов, точно так же, как понижательная волна не означает отсутствия подъемов. В таких сложных социальных системах, как международное сообщество и мировой рынок, этого просто не может быть. Речь идет именно о результирующей совокупности более кратковременных подъемов и спадов, которая для повышательной волны в целом ориентирована в сторону экономического и социального роста в существенно большей степени, чем это характерно для волны понижательной. Это происходит вследствие того, что кризисы в периоды повышательной волны не имеют таких разрушительных и долговременных последствий в виде депрессий, как в периоды понижательной волны» [7, с. 67–68].

Влияние микропроцессов

Каждый большой цикл включает в себя микроциклы. Их природа та же, что и у больших циклов. Отличие в том, что по фактору времени, если рассматривать большие циклы, они более скоротечны. Пять аналогичных большим циклам микроциклов эволюционно подготавливают систему к более заметным мезопроцессам. Последние предопределяют макропроцессы. Эта схема замыкается в бесконечности. Поэтому вся длина «спирали развития» живых форм исследовательскому взору, как правило, не видна. Мы всегда можем наблюдать лишь какой-то отдельный ее отрезок. Именно этот отрезок мы подвергаем комплексному политическому анализу.

Для большей достоверности результата важен учет больших отрезков спирали. Однако процесс выбора длины отрезка, как правило, определяется исследовательскими задачами. В. И. Пантин справедливо отмечает: «Если ритм общественного развития слишком мал, значительно меньше среднеисторического периода одного поколения (около 25 лет), то он подобен микроскопу, позволяющему хорошо разглядеть мелкие детали, но не дающему возможности увидеть картину в целом. Если же ритм слишком велик, то он больше похож на телескоп — с его помощью видны глобальные процессы и тектонические сдвиги, но пропадают из виду менее масштабные процессы и явления, которые в итоге привели к этим сдвигам» [8, с. 281].

Дополнительную сложность в процессе анализа развития политической системы представляет явление «вложенности» более малых по продолжительности циклов в более масштабные. Конечно, если бы была возможность отследить логику развития всей циклической цепочки, то исследователь, вполне вероятно, пришел бы к выводу об абсолютной закономерности любой ситуации (даже самой абсурдной для данного момента). «Распутывание» циклической цепочки цикл за циклом, вероятно, даст возможность сделать более точный прогноз развития того или иного политического процесса. Ведь любой на первый взгляд локальный процесс органично встроен в более масштабные циклические структуры.

Поскольку любой цикл имеет свои ресурсные возможности и ограничения, соответствующие внутренней логике (или внутреннему принципу) цикла, то можно сказать, что также имеется определенная степень свободы выбора одного из вариантов дальнейшего развития системы. Такое пространство обычно открывается на стыке циклов, когда еще решение не принято, предпосылки не сложились и нужно удержаться от действия. Если есть должная степень осознанности и понимания сложившейся ситуации, то откроется пространство выбора и ситуация преобразуется. «В китайской традиции есть восемь врат, которые

открываются во времени. Находясь в этой точке, можно произвести изменения. Если же этот момент пропущен либо сделаны неверные движения, то становится поздно. В сущности, речь идет о моменте истины: если мы пропускаем момент истины, то мы проигрываем судьбу. Моментом истины для России сегодня является осознание себя во времени» [9].

Гораздо сложнее управлять ситуацией, когда сформировались все необходимые предпосылки для перехода на следующий цикл. В этой ситуации уже явно вырисовывается сложившийся тренд, соответствующий одному из возможных сценариев развития ситуации. Когда же ситуация еще дальше развивается и усугубляется, то становится очевидным процесс уменьшения вариативности принимаемых решений. И. Валлерстайн отмечает: «Историческая система проживает целую жизнь. Она зарождается в определенное время в определенном месте, и мы можем проанализировать, почему и как это произошло. Если системе удается выжить в родовых муках, то всю ее последующую историческую жизнь определяют рамки составляющих ее структур, сердце системы бьется в такт циклическим ритмам этих структур, и ей уже никуда не деться от их вековых трендов» [1, с. 175]. Мы полагаем, что в определенной степени это высказывание справедливо не только к факту рождения системы нового типа, но и к процессу перехода системы с одного цикла на другой. На каждом таком переходе, вероятно, в какой-то мере возникает ситуация бифуркации. С позиций синергетики переходный момент — это область «вблизи точек бифуркаций». Состояние системной неустойчивости предоставляет возможность выбора из нескольких вариантов будущего развития системы. Так, характеризуя общие закономерности динамики систем, И. Пригожин и И. Стенгерс отмечают: «Траектория, по которой эволюционирует система при изменении управляющего параметра, характеризуется чередованием устойчивых областей вблизи точек бифуркаций, где перед системой открывается возможность выбора одного или нескольких вариантов будущего» [10, с. 227—228]. Учитывая явление циклической «вложенности», мы можем предположить, что состояние бифуркации характерно не только для цикла перехода системы от одного типа к другому (когда система приобретает новое качество), но и для ситуации перехода (без заметного изменения ее качества) с одного цикла на другой. Поэтому явление бифуркации мы можем наблюдать (весьма неконтрастно) и на уровне микроциклов, которые подготавливают систему к более масштабным и очевидным для окружающих сдвигам. Вероятно, в состоянии бифуркации, возникающем на стыке циклов, открывается пространство, когда становится возможным выбор одного из вариантов развития ситуации.

Основной вопрос, который в данном случае напрашивается: если ситуация изменяема, то как грамотно ее изменить? Если исходить из понятия времени в китайской традиции, то «...время — это способ взаимодействия воли, разума, обстоятельств и событий» [9]. Если такие составляющие времени, как обстоятельства и события, от индивида по большому счету не зависят, то воля и разум — это вполне управляемые инструменты. Поэтому время — это еще и выстраивание приоритетов. «Воля и разум являются единственным инструментом. И власть должна быть проводником этой воли, но воля инструмент тончайший. Поэтому менять эти вещи нужно невероятно точными движениями» [9].

Метод анализа ситуации на основе теории политического цикла

В самом общем виде алгоритм исследования следующий. Вначале необходим внимательный взгляд на время; затем понимание ситуации и определение ее места во времени; понимание возможностей и ограничений текущего цикла; определение адекватных целей (выстраивание приоритетов) с учетом цикла и разработка стратегии достижения этих целей. «Задача России сегодня — осознать себя и понять свое место во времени. Отсюда два вывода: 1) понять идентичность (что есть Россия) и 2) что есть наше время? И потом совместить эти два элемента» [9].

Любой из возможных вариантов дальнейшего развития всегда продиктован ведущим принципом (или внутренней логикой) того цикла, к которому переходит система. Выбор одного из таких вариантов в какой-то мере связан и с процессом предыдущих (уже состоявшихся) выборов (элемент преемственности), а также с новым циклом, на который плавно переходит система. Отсюда можно предположить, что при переходе на стыке циклов всегда есть общая тенденция (или тренд), которая характеризует внутреннюю логику нового цикла, и несколько вариантов развития ситуации в рамках заданного циклического тренда. В каждом из имеющихся вариантов содержится сценарий дальнейшего развития ситуации. Последний

формируется из сложения состояний подсистемных составляющих и циклического тренда. Для более точного прогноза необходим учет микро-, мезо- и макро-факторов, связанных с циклическими процессами соответствующего уровня. Последнее обстоятельство значительно усложняет процесс прогнозирования. Невозможность полного учета этих процессов приводит к тому, что точность любого прогноза всегда относительна.

Учитывая, что в каждом цикле есть свои инъская и янская составляющие, то и базовых сценариев дальнейшего развития ситуации как минимум два. Условно их можно обозначить как *позитивный* и *негативный*. Наиболее вероятный *позитивный сценарий* — это представление о том, как развивались бы процессы при грамотном использовании ведущего принципа конкретного цикла. *Негативный сценарий* — это представление о том, как развивались бы процессы при нарушении ведущего принципа.

Следует отметить, что при характеристике возможных позитивных и негативных сценариев развития ситуации мы исходим из того, что в рамках системы предыдущих циклов фактически закладываются предпосылки для развития ситуации на всех последующих циклах. Это обстоятельство увеличивает меру ответственности правящей элиты за принимаемые в рамках каждого цикла политические решения, поскольку они фактически программируют правящую элиту, приходящую на смену предыдущей правящей элите, на последующие (во многом ранее заданные системными трендами!) решения. Мы полагаем, что степень свободы правящей элиты на каждом цикле определяется не только степенью ее самостоятельности и влиянием на нее действующих групп давления, но и фактором «наследственности», т. е. степенью грамотности и органичности ранее принятых решений. По такому пути, вероятно, и формируется «политическая матрица» национальной системы.

Отсюда следует, что степень вариативности (а в широком плане – степень свободы) принимаемых решений будет снижаться по мере завершения очередного полного витка развития системы. То есть чем дальше система эволюционирует от цикла своего рождения в направлении цикла систематизации, тем меньше у нее возможностей изменить (перенаправить) доминирующие тренды, заданные действиями элиты на ранее пройденных циклах развития. Однако такая возможность все же не исключена, поскольку очень многое здесь зависит от внутренней силы и мудрости национального лидера. В любом случае основное условие для этого — это должная степень осознанности и понимания процессов, и сложившейся ситуации. Такое понимание основано на осознании циклических взаимосвязей, а также на комплексной оценке состояния «силы» циклических подструктур. Исследовав данные состояния, можно оценить «степень наклона» системы в ту или иную сторону и на основе этого попытаться восстановить нарушенный внутрисистемный баланс. Общая логика процесса восстановления и поддержания баланса в системе — *добавить в систему то, что системе в данный момент объективно не достает, и (или) убрать то, что присутствует в избытке*. Таким образом, если где-то происходит переполнение, то там нужно убавлять, восстанавливая равновесие, и наоборот. В любом случае важно чувство меры. В каком количестве нужно добавить недостающее либо изымать избыточное, чтобы своими действиями случайно не нарушить баланс системы? От решения этих непростых вопросов во многом зависит и то, какой характер примет дальнейшее развитие системы: либо менее болезненный для общества — реформистский, либо более болезненный и тяжелый — революционный.

Однако даже познание и использование циклических взаимосвязей не всегда может уберечь систему от падения. И. Валлерстайн в данном ключе справедливо отмечает, что «...положительный выход в некое более светлое будущее никогда не предрешен: в истории как раз более вероятен коллапс. Способов упасть всегда больше, чем способов устоять» [1, с. 33].

Влияние внешней среды

Если следовать закономерностям развития любой системы, то одним из значимых аспектов ее текущего функционирования следует признать влияние внешней среды. *Внешняя среда системы* — это совокупность акторов (национальных систем), в определенной степени оказывающих влияние на текущее функционирование исследуемой политической системы. Любая система фактически погружена в среду. Внешняя среда является одним из мощных факторов влияния на национальную политическую систему.

Развитие политической системы любого уровня имеет тесную связь с временными циклами. Процесс развития национальной

политической системы как бы «вложен» в более масштабные по времени циклы развития мировой системы. Так, Э. Тоффлер в развитии цивилизаций выделил волны длиной в 1 000—2 000 лет. В развитии мировой цивилизации их три. «Определяя сельскохозяйственную революцию, которая произошла 10 000 лет назад, как Первую волну перемен в человеческой истории, а индустриальную революцию — как Вторую волну», он считал, что с середины 50-х гг. XX в. началась «...великая Третья волна перемен», ознаменовавшая собой «...начало новой постиндустриальной цивилизации» [11, с. 18].

В последнее время все больше внимания уделяется разработке вопроса о возможном мегацикле в эволюции Земли как планетарной системы, в котором не исключена смена восходящей линии нисходящей. Вопрос о мегацикле в эволюции Земли был ранее поставлен в традиционной китайской циклистике. Так, Б. Виногродский отмечает, что «...по китайской традиции, которая оперирует огромными циклами, сегодня мы живем в 10 155 925 г., который лежит внутри еще большего цикла, который в свою очередь длится 26 690 40 лет» [3]. В настоящее время мир находится в последней фазе длинного 360-летнего цикла, что соответствует исчерпанию янской энергии. Хотя стоит учитывать, что в каждом подцикле обязательно есть своя иньская и янская составляющие. И если в данный момент мы вошли в первый год второго двадцатилетия последних шестидесяти лет (из 360), то это значит, что процессы на всей планете идут не лучшим образом и в настоящее время следует внимательно наблюдать за происходящим» [4].

Более масштабные по времени циклы, по которым развивается мировая система, в какой-то мере настраивают (программируют) национальные системы на определенный лад. Предписывая обществу определенный набор ценностей и задач, О. Шпенглер в этом смысле справедливо отмечал: «У каждого времени есть в каждой сфере своя задача (...) Существует всегда лишь крайне незначительное число метафизических задач, решение которых зарезервировано за определенной эпохой мышления» [12, с. 175, 181].

Любая национальная политическая система является погруженной во внешнюю среду, поэтому принимаемые на национальном уровне политические решения не могут быть абсолютно свободны от внешних факторов влияния. И. Валлерстайн отмечает, что «...в теории все государства независимы, но сильным государствам намного проще „вмешиваться" во внутренние дела слабых, а вовсе не наоборот, и все хорошо об этом знают.

Сильные государства оказывают давление на слабых и не позволяют им закрывать границы на пути продвижения факторов производства, выгодных фирмам сильных государств. Отношения строятся таким образом, что слабые государства не могут рассчитывать на взаимность в ответ. Так, в ходе дебатов по вопросам мировой торговли Соединенные Штаты и Европейский союз постоянно требуют от остальных государств открыть свои границы их товарам и услугам. Но сами они вовсе не собираются распахивать свои границы навстречу сельхозпродукции и текстилю из стран периферии, которые составят серьезную конкуренцию их собственной продукции. Сильные государства могут позволить себе привести к власти в слабых государствах приемлемых для них людей, которые позже вместе с ними будут давить слабые государства и добиваться, чтобы те придерживались политического курса, удобного сильным государствам. Сильные государства могут заставить слабых перенять определенную культурную политику, например, в том, что касается языкового устройства, системы образования, они диктуют, где учиться студентам, и особенно в том, что касается средств массовой информации, потому что именно им уготована роль моста между государствами в долгосрочной перспективе. Сильные государства заставляют слабые всюду следовать за собой и на международной арене, в международных организациях и договорах. И если сильные государства могут купить себе у слабых удобных политических лидеров, то слабые государства покупают себе защиту сильных, обеспечивая им свободное движение капитала» [1, с. 141].

Эволюция национальных политических систем в соответствии с внутренней логикой временных циклов обусловливает разновекторное и разноскоростное их развитие. В каждый отдельный момент времени национальные системы находятся на том или ином цикле развития. Нахождение двух или более систем на диаметрально противоположных циклах приводит к состоянию контроля одних систем над другими. Иное соотношение актуализирует модели сотрудничества, вражды, подавления и пр.

Исходя из этого, мы полагаем, что более глубокое изучение в будущем тенденций

циклического развития мировой политической системы и политических систем отдельных государств весьма продуктивно в целях определения наиболее оптимальных моделей международного сотрудничества и прогнозирования их дальнейшего развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Валлерстайн И.** Мирасистемный анализ : введение / И. Валлерстайн ; пер. с англ. Н. Тюкиной. — М. : Территория будущего, 2006. — 247 с.

2. **Виногродский Б. Б.** Логика управленческой мысли по трактату Сунь-цзы «Искусство Войны» [Электронный ресурс] / Б. Б. Виногродский. — Режим доступа: http://www.bronislav.ru/stat/115. — Загл. с экрана.

3. **Виногродский Б. Б.** Об устройстве потока времени : циклы, их разновидности [Электронный ресурс] / Б. Б. Виногродский. — Режим доступа: http://www.bronislav.ru/events. — Загл. с экрана.

4. **Виногродский Б. Б.** Социум и прогнозы [Электронный ресурс] / Б. Б. Виногродский. — Режим доступа: http://www.bronislav.ru/stat/38. — Загл. с экрана.

5. **Кондратьев Н. Д.** Избранные сочинения / Н. Д. Кондратьев. — М. : Экономика, 1993. — 543 с.

6. **Логинов А. В.** Социальная политика современной России в контексте цикличности политического процесса : монография / А. В. Логинов. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2009. — 320 с.

7. **Пантин В. И.** Волны и циклы социального развития : Цивилизационная динамика и процессы модернизации / В. И. Пантин. — М. : Наука, 2004. — 246 с.

8. **Пантин В. И.** Философия исторического прогнозирования : ритмы истории и перспективы мирового развития в первой половине XXI века / В. И. Пантин, В. В. Лапкин. — Дубна : Феникс+, 2006. — 448 с.

9. Передача «Будущее где-то рядом» с А. Неклессой и Б. Виногродским. «Мир как Книга Перемен» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bronislav.ru/events. — Загл. с экрана.

10. **Пригожин И.** Порядок из хаоса : Новый диалог человека с природой / И. Пригожин, И. Стенгерс ; пер. с англ. Ю. А. Данилова. — М. : Прогресс, 1986. — 431 с.

11. **Тоффлер Э.** Метаморфозы власти : знание, богатство и сила на пороге XXI века / Э. Тоффлер ; пер. с англ. В. В. Белокосков [и др.]. — М. : АСТ, 2009. — 672 с.

12. **Шпенглер О.** Закат Европы : Очерки морфологии мировой истории : в 2 т. Т. 1 : Гештальт и действительность / О. Шпенглер ; пер. с нем., вступ. ст. и прим. К. А. Свасьяна. — М. : Мысль, 1998. — 672 с.

Поступила 08.07.10.

ФИЛОСОФИЯ ПОЛИТИКИ

Н. С. Савкин

В статье раскрываются сущность философии политики, ее основные функции и роль в выработке правильной политической стратегии. Особому анализу подвергся такой раздел философии политики, как политическая праксеология, связанная непосредственно с реальной современной политикой страны.

Политика — от греческого слова politike, означающее деятельность по руководству государством. Она включает в себя деятельность органов государственной власти, партий, общественных объединений по управлению внутригосударственными и международными делами, а также характер чьего-либо поведения по отношению к другим людям.

С точки зрения философии движущей силой политики является *интерес*. В неизменно изменяющемся мире политика есть инструмент изменения всего и вся во имя интереса. «И так — вчера, сегодня, завтра,

© Н. С. Савкин, 2010

во веки веков» (В. В. Ильин) [6; 7]. Для теоретического обоснования своих целей, задач, благопристойного характера действий, мероприятий политика создает свою аналитику и критику, формируя междисциплинарную идеологию — философию политики.

Философия политики

Это раздел прикладной философии (некоторые рассматривают ее как отдельную науку [5]), раскрывающий «...наиболее общие основания и возможности политики, соотношение в ней объективного и субъективного, закономерного и случайного, сущего и должного, рационального и иррационального» [9, с. 7]. Ее интересуют причинно-следственные связи политики, власти и народа, государства и гражданского общества, соотношение свободы, справедливости, равенства и власти.

В отличие от политологии, которая изучает взаимодействие власти во всех ее проявлениях (история и теория власти, политические институты и их действия, экономические и социальные функции правительства, распределение власти и взаимодействие центрального, регионального и местного правительства, взаимодействие политических партий, групп, объединений, международная политика), философия политики решает более общие фундаментальные проблемы: какой политический режим, какая система власти соответствуют природе и сущности человека, какая из них более эффективна с точки зрения развития человека, какова объективная реальность государства и власти, которая не может быть отменена по желанию, пристрастиям, интересам, общественному сознанию людей, каковы пределы свободы воли, не угрожающие распаду общества.

А. С. Панарин предлагает выделять в философии политики четыре раздела: а) политическую онтологию; б) политическую антропологию; в) политическую праксеологию; г) политическую эпистемологию [9, с. 7]. В соответствии со значением этих философских понятий можно представить, что изучает каждый из этих разделов философии политики:

1) ***политическая онтология*** изучает бытие власти, ее возможности преобразований в обществе, созидательные потенции, функции;

2) ***политическая антропология*** — роль человека в политике, возможности политической самореализации индивида, испытание властью, специфику мотивации, целеполагания. Иначе говоря, политическая антропология исследует, что человек может изменить с помощью власти и политики, как может реализовать себя, что даст ему эта власть и что он может дать другим, обществу;

3) ***политическая праксеология*** — действия, поступки в политике, реализация власти во взаимодействии с гражданами. Это не только действия индивида в политике, но и деятельность масс в политике. Одно дело, когда «народ безмолвствует», пассивен в политике, другое дело — внимательно следит за деятельностью власть имущих и немедленно реагирует своими действиями (забастовки, стачки, выступления, демонстрации), внося заметные коррективы, изменения, как бы подправляя, координируя действия власти.

Поэтому очевидно, что политику «делают» не только политики, обладающие властными функциями, но и масса, если она активна, осознает свои права и обязанности и «поступает». Не случайно сказано: каждый народ заслуживает своего правительства. Г. В. Ф. Гегель писал: «Каждый народ обладает... государственным устройством, которое ему впору и подходит ему» [4, с. 229]. Это надо понимать так, что именно уровень социальной зрелости и социальной активности масс обусловливает в конечном счете характер и направленность проводимой в стране политики;

4) ***политическая эпистемология*** — это и есть философия политики в собственном, узком, смысле слова, т. е. исследование соотношения в политике и функционировании власти рационального и иррационального, действительного и возможного, аналитического и интуитивного. Когда говорят, что политика есть искусство возможного, то пытаются вывести политическую деятельность за пределы познаваемого, логического, аналитического в область иррационального, интуитивного, случайного. Это неверно. Искусство возможного — это метафора, образное выражение, подчеркивающее наличие в политике элемента непредсказуемого из-за множества факторов, социальных сил, явлений, участвующих в политическом процессе.

Исходя из кратко изложенного из теории философии власти рассмотрим действительность нашей России с точки зрения реализации политики, т. е. с политической праксеологии как одного из важнейших разделов философии политики. Можно отметить, что в настоящее время повсеместно, в центре и регионах, массы людей

слабо реагируют на политические действия власти. Народ в основном, как и при Пушкине, «безмолвствует», не хочет брать на себя ответственность власти. Из Конституции РФ следует, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако свои властные функции, возложенные на него Конституцией, он полностью передал административной номенклатуре. А свой протест или недовольство (т. е. участие в политике) выражает глухо, пассивно, например, слабой явкой на выборы.

Однажды студентам был задан вопрос: что такое демократия? Они отвечают: Ну это легкий вопрос, демократия — это власть народа.

— А в чем и как она реализуется?

Ответ: Во всенародном выборе Президента, депутатов Госдумы, региональных парламентариев.

— А если Президент, Госдума или региональный парламент не решают наших проблем или затягивают их решение, как вы, часть народа, можете «осуществить свою власть непосредственно»? Ответа не последовало. То же происходит и с народными массами.

В Германии, Греции, Франции народные массы (студенты, рабочие, профсоюзы) информированы не только о действующих законах, но и об обсуждаемых в Парламенте, и своими массовыми выступлениями вносят определенные коррективы в законодательство. Это и есть одно из проявлений демократии.

Разумеется, протестные выступления имеют место и в нашей стране. Так, по данным МВД России, в 2009 г. были 30 тыс. массовых мероприятий с участием 5,5 млн чел., а в ходе 2,5 тыс. акций выдвигались политические требования. 56 раз граждане блокировали автодороги, а всего на несанкционированные мероприятия выходили более 20 тыс. чел. Первый замглавы МВД М. Суходольский не исключает роста числа массовых акций в связи с «...текущей экономической ситуацией». Как отметил Президент РФ Д. Медведев, одной из самых сложных проблем в стране остается безработица. Только официально безработными числятся 2,2 млн россиян [1, с. 2]. Нельзя оценивать подобные акции как «раскачивание лодки». Это естественное конституционное право граждан, одновременно форма участия в политике и одно из проявлений демократии.

В связи с этим вспоминаются слова выдающегося революционера XIX в. М. А. Бакунина (1814–1876), который ратовал за организацию самого народа снизу вверх путем самостоятельных и свободных соединений и помимо всякой официальной опеки. Он был убежден, что народ способен самоорганизоваться, поэтому стоял «...за вольный братский союз вольных производительных ассоциаций, общин и областных федераций» [3, с. 387, 511]. С тех пор прошло более 140 лет, но, вероятно, «убеждения» М. А. Бакунина остались нереализованной несбыточной мечтой (хотя прецедент имеет место: в поселке Ласкино Гурьевского района Калининградской области инициативная группа создает Совет жителей поселка для решения проблем жилищно-коммунального хозяйства).

В. В. Ильин, анализируя современную политическую ситуацию в России, то и дело сам себе задает вопросы: почему? Почему Запад инновационен, а Россия идет по пути модернизации догоняющего типа? Почему энтелехия движения на Западе — внутриперсональная мотивация и стимуляция, а у нас — волевая власти, нажим, интервенция государства. Так было при Петре, при монархии, большевиках. Так остается при «либерал-демократах». И отвечает: потому что Запад демократичен, обеспечивает простор вовлечения, участия, инициативы, самоорганизации снизу [6, с. 237].

Ответ правилен, но не раскрывает первопричин, корней, конечной детерминанты важнейшей ситуации, поэтому вслед за первыми «почему» могут последовать и другие: а почему Запад «демократичен» и «обеспечивает простор вовлечения»? На этот вопрос по-своему ответил Л. Н. Толстой. Рассматривая движение человечества и причины исторического развития, он пришел к выводу, что движущей силой этого развития являются ум человеческий, разум и свобода. В работе «Философия истории», в «Войне и мире» (эпилог) он характеризует исторический процесс как «проявление свободы человека» и «разума». «Для истории признание свободы людей как силы, могущей влиять на исторические события... есть то же, что для астрономии признание свободной силы движения небесных тел» [11].

Чтобы ответить на множество других вопросов, связанных с философией политики России, нужно вспомнить всю историю России и ее географическое положение: Россия — евразийская, буферная страна, испытывающая в течение всей своей истории давление (военное, экономическое, полити-

ческое) как с Запада, так и с Востока. Занимая промежуточное географическое положение между Европой и Азией, ей приходилось сдерживать натиск с той и другой стороны. Сохранение суверенитета требовало борьбы на два фронта. Россия оставалась достаточно сильной, чтобы противостоять налору с Запада и захвату с Востока.

Взаимодействие культур Европы и Азии через Россию оригинально отметил В. О. Ключевский: «Исторически Россия... не Азия, но географически она не совсем Европа. Это переходная страна, посредница между двумя мирами. Культура неразрывно связала ее с Европой, но природа наложила на нее особенности и влияния, которые всегда влекли ее к Азии, или в нее влекли Азию» [8, с. 65]. В итоге буферное географическое положение России сформировало ей своеобразный евразийский менталитет в сфере философии политики:

— отсутствие опыта собственничества для всех (монгольское влияние: вся земля — хана);

— необходимость сильной власти для обеспечения существования в конфликтной геополитической среде обитания;

— тяготение к авторитарному типу социума;

— долгая враждебность к городской культуре (в результате — замедленная урбанизация);

— формирование идеи неприкосновенности личности и др.

Другой важнейший аспект политической праксеологии — действия и поступки в политике, реализация власти во взаимодействии с гражданами, политическая воля и политическая активность власть имущих. Если иметь в виду некоторые характеристики действующей власти, неизбежно всплывают очевидные неэффективности:

— отсутствие хорошо отлаженных рычагов обратных связей;

— бесправие народа — наследуемость власти (Брежнев — Черненко, Ельцин — Путин). «Любое правительство, знающее, что в любой момент оно может быть смещено, стремится понравиться избирателям» [7, с. 111]. В нашем же случае никаких рычагов снять или повлиять на деятельность Правительства народ не имеет;

— Парламент практически монопартиен, поэтому заниматься оздоровлением, усовершенствованием Правительства не способен. Многопартийность оказалась малоэффективной, и воспринимается многими как инструмент «политической трескотни»;

— чрезмерное разрастание бюрократического аппарата: по законам Паркинсона, на определенном этапе своего прироста он начинает работать на себя [10, с. 13];

— отсутствие политической воли: принимаются хорошие проекты, объявляются реформы, мероприятия, а реализуются они крайне медленно и не в полном объеме. Наблюдается своеобразная имитация активности, а не сама активность, нежелание или неумение употребить власть и др.

В качестве иллюстрации можно привести борьбу с коррупцией, о которой много говорят и пишут, но результативность ее незначительна. А ведь примеров положительного решения этой проблемы множество: Финляндия, Швеция, Китай, Сингапур и др. Так, по уровню коррупции в рейтинге «Трансперенси Интернешнл» за 2009 г. Сингапур занял 3-е место, уступив по «чистоте чиновничьих рук» лишь Новой Зеландии и Дании. Место России — 146-е.

В своей книге «Сингапурская история: из „третьего мира"» Ли Куан Ю, бывший премьером страны на протяжении более 30 лет, пишет, что прежде всего, «...мы решили сосредоточить внимание Бюро по расследованию коррупции на крупных взяточниках в высших эшелонах власти. В 10 раз (до 100 тыс. сингапурских долларов) был увеличен штраф за коррупцию, разрешена конфискация левых доходов. Одновременно были установлены высокие заработные платы чиновников и судей. В итоге — воровать стали бояться все. Каждый чиновник здесь знает: он и его дети будут обеспечены только честной работой. Если же оступишься — в обществе на тебе поставят крест» [2, с. 8].

Таким образом, можно прийти к выводу, что два важнейших сегмента политической праксеологии — «поступки в политике власти» и «деятельность масс в политике» — не образуют единства действий. Поэтому политически и нравственно единой страны нет, чиновники и народные массы живут в разных государствах, понятия «демократия», «свобода», «справедливость» означают для них разное. Опубликованные недавно данные исследования «Левада-Центра» свидетельствуют о нарастающем отчуждении россиян от власти и о том, что упало ощущение солидарности народа с действиями властей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. АиФ. — 2010. — № 7. — 17–23 февр.
2. АиФ. — 2010. — № 8. — 24 февр. — 2 марта.
3. **Бакунин М. А.** Философия. Социология. Политика / М. А. Бакунин. — М. : Правда, 1989. — 622 с.
4. **Гегель Г. В. Ф.** Философия права / Г. В. Ф. Гегель // Г. В. Ф. Гегель. Сочинения : в 14 т. / Г. В. Ф. Гегель. — М. ; Л. : Соцэкгиз, 1935. — Т. 7. — 427 с.
5. **Гобозов И. А.** Философия политики / И. А. Гобозов. — М. : Новая шк., 1998. — 424 с.
6. **Ильин В. В.** Мир Globo : Вариант России / В. В. Ильин. — Калуга : Полиграф-Информ, 2007. — 252 с.
7. **Ильин В. В.** Россия в сообществе мировых цивилизаций / В. В. Ильин. — М. : КДУ, 2009. — 200 с.
8. **Ключевский В. О.** Собр. соч. : в 9 т. / В. О. Ключевский ; ред. В. Я. Янин. — М. : Мысль, 1987. — Т. 1. — 430 с.
9. **Панарин А. С.** Философия политики / А. С. Панарин. — М. : Новая шк., 1996. — 427 с.
10. **Паркинсон С. Н.** Законы Паркинсона : сб. / С. Н. Паркинсон. — М. : Прогресс, 1989. — 448 с.
11. **Толстой Л. Н.** Война и мир : роман : в 2 т. / Л. Н. Толстой ; сост. С. Г. Бочаров ; Ин-т «Открытое о-во». — М. : Слово / Slovo, 1999. — Т. 2. — 662 с.

Поступила 12.07.10.

СИСТЕМНО-ЦИКЛИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ДЛЯ ПРИНЯТИЯ КАЧЕСТВЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

А. В. Логинов

В статье предложена схема исследования политического процесса с применением системно-циклической концепции, ориентированной на нахождение причинно-следственных внутрисистемных связей. Выделение данных связей носит не произвольный характер, а определяется логикой развития живых систем. Данному фактору уделяется крайне мало внимания в моделях системного типа, развитых в русле кибернетической традиции.

Принимая во внимание циклическую логику развития политической системы, необходимо понимать, что в каждый момент времени в системе происходят изменения ее подсистем. В зависимости от текущего цикла (от состояния энергии в цикле) происходит ослабление одних подсистем и усиление других. Учитывая, что любая система стремится к балансу своих подсистем, идеальным состоянием будет считаться состояние динамического равновесия. В таком состоянии политическая система эволюционирует достаточно органично, без заметных перегрузок. В таких условиях действия акторов имеют большее соответствие природным процессам. Основной исследовательской задачей является выделение данных подсистем, оценка их «силы» в текущий момент времени, дальнейшая их балансировка внутри ситуации (т. е. внутри текущего цикла). Представленная древнекитайской традицией концепция «пяти движений» (с кит. *усин*) определяет не только содержательное наполнение каждого из пяти выделенных циклов, но и совокупность подсистем политической системы [2].

© А. В. Логинов, 2010

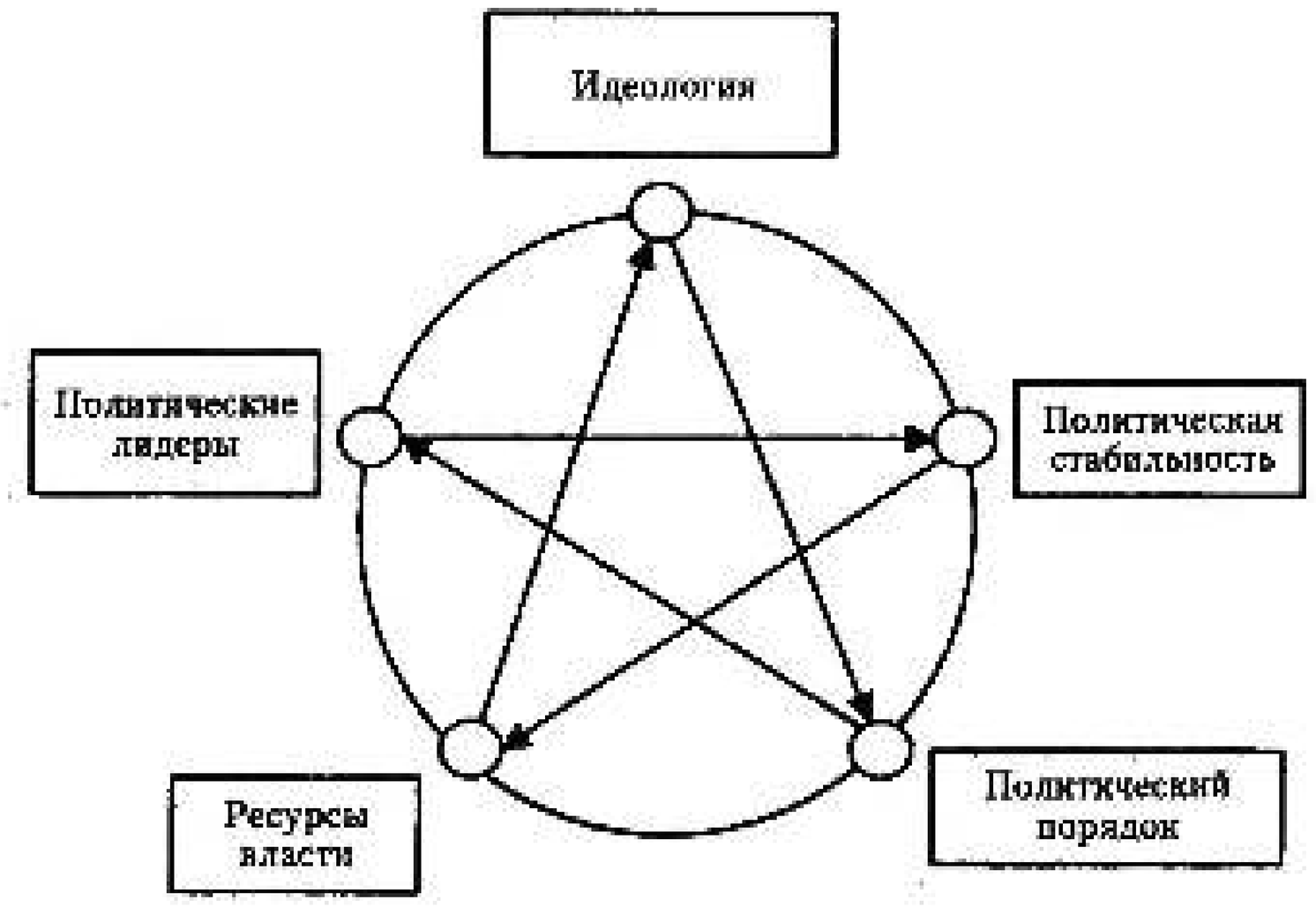
Подсистемы политической системы и их взаимосвязь. В каждом цикле формируется свой ведущий принцип, статус-кво системы. Доминирование в каждый момент времени одной из подструктур свидетельствует о доминировании определенного типа общественных отношений. Модель «пяти движений» носит образный характер. Господство доминирующих образов, составляющих информационный задел цикла, становится в какой-то момент всеобъемлющим. В результате информация (образ цикла) влияет на материю (институты системы) через энергию (циркуляция ресурсных потоков), неизбежно трансформируя материю. Материя по мере такой работы все больше соответствует внутреннему образу цикла. Б. Б. Виногродский справедливо отмечает: «Мы живем в циклах, и циклы отражают смену общественного сознания. Циклы — это единицы времени, которые обязательно накладываются на единицы сознания и состояния» [1].

В каждый момент времени происходят изменения сложившегося типа общественных отношений. Изменения общественных отношений приводят к усилению или ослаблению подсистем, которые выступают основными маркерами политического процесса. Характер их соотношения оказывает влияние на содержательную логику цикла.

Ключевые маркеры — это подсистемные составляющие циклического развития, определяющие ведущий принцип того или иного цикла, его ресурсы и ограничения. Следуя концепции «пяти движений», можно выделить пять подсистем политической системы:

1) политические лидеры;
2) политическая идеология;
3) политическая стабильность;
4) политический порядок;
5) ресурсы власти.

Следует особо подчеркнуть, что выделенная совокупность пяти подструктур носит не произвольный характер, а соответствует внутренней структуре пяти элементов в концепции у-сян. Это соответствие по схеме: пять элементов — пять состояний вещества — пять наиболее выраженных аналогов этого вещества в политической системе (рис.).



Р и с. Подсистемные маркеры политического процесса

Каждая из пяти выделенных подсистем, неизменно присутствуя в определенной спецификации внутри системы, претерпевает постоянные изменения во времени и пространстве. Эти изменения могут быть связаны с процессами усиления или ослабления той или иной подсистемы в определенный момент времени; с процессом взаимного контроля или сдерживания и другими внутрисистемными процессами. Поэтому для того чтобы поставить правильный «диагноз» политической системе, важно правильно определить соотношения силы каждой из пяти подсистем в государственном организме. Если «диагноз» системе будет поставлен правильно, то это позволит отыс-

кать верные пути решения назревших проблем, поставить желаемые цели и наметить стратегию их достижения. Если следовать данной логической цепочке, тогда система политического прогнозирования и планирования будет носить не произвольно сформированный, а органичный характер. Если принимаемые политические решения соответствуют времени-ситуации, то они успешны. Предложенная нами схема включает в себя систему прямых и обратных связей, которые обеспечивают ее сверхустойчивость (см. рис.).

Система прямых созидающих связей (движение по часовой стрелке). Концентрация *ресурсов* приводит к формированию *лидерских* амбиций и усилению политического влияния лидеров; закрепив свое положение в системе, лидеры формируют *идеологию*; идеология приводит к усвоению предложенных ценностей, тем самым идеология в процессе органического «переваривания» в определенной степени становится политической культурой и *способствует политической стабилизации*; из политической стабильности вырастает *политический порядок*, который унифицирует сложившуюся систему общественных связей; политический порядок в свою очередь приводит к накоплению *ресурсов*; накопленные системой ресурсы используются новыми лидерами для следующего витка модернизации политической системы.

Система контролирующих связей (движение по циклу звезды). Потребности общества и имеющиеся *ресурсы* контролируют *идеологию* (идеология всегда стремится найти в народе поддержку); идеология контролирует *политический порядок* (политический порядок опирается на идеологию); политический порядок контролирует *политических лидеров* (лидеры для усиления своего влияния стремятся найти опору в сложившейся системе общественного порядка, в силовых структурах и методах); политические лидеры контролируют подсистему *политической стабилизации* (стабильность системы опирается на сильных и независимых политических лидеров); в условиях политической стабилизации лучше контролируются *ресурсы* (процесс удовлетворения многоплановых интересов общества находит опору в стабильной политической системе).

Система разрушающих связей (движение против часовой стрелки). Этот процесс связан с чрезмерным усилением одной из пяти подсистем. Это стимуляция в противоположном направлении, когда стимулируемый элемент достаточно силен («сын») и он оказывает обратное воздействие на «отца». Так, например, чрезмерные политические амбиции лидеров, их неспособность достичь компромисса могут привести к *истощению ресурсной базы* (примером этого процесса сегодня является политическая ситуация на Украине); процесс чрезмерного накопления ресурсов ведет к конфликту затоваривания (в результате ослабляется духовная составляющая общества, у людей снижается социальная мотивация). В результате *ослабляется политический порядок*, который режиму не удается надолго сохранить в таких условиях; чрезмерная унификация и стандартизация всех сторон жизни общества (политический порядок) разрушают *политическую стабильность*, т. е. сформировавшийся статус-кво системы; чрезмерная стабилизация ведет к застою, что в свою очередь приводит к неразвитости отношений, застойным процессам в *идеологии и внешней политике*; избыточная идеологизация общества приводит к культурной революции, в результате страдают сами лидеры. Очень точно данный процесс характеризует высказывания: «Революция пожирает собственных детей!», «Революция начинается умеренными, совершается непримиримыми, завершается реставрацией». Помимо названных связей есть и другие, поскольку нахождение системы на определенном цикле развития характеризуется влиянием не только доминирующей подструктуры, но и характером воздействия иных подструктур, поэтому на процессы в одном участке системы неизбежно реагирует вся система.

Таким образом, рассмотренная модель представляет собой систему, охваченную прямыми и обратными связями, которые обеспечивают ее сверхустойчивость. Из-за воздействия какого-либо фактора извне может нарушиться какой-либо из элементов, но если при этом сохранены связи между ними, то система в результате действия прямых и обратных связей после переходного процесса придет в равновесие. Однако если в результате воздействия внешних факторов будут оборваны регулирующие связи, то система не сможет прийти в равновесное состояние.

Системно-циклическая концепция совместно с концепцией политического цикла составляют методологическую основу для политического анализа ситуации и принятия качественных политических решений. В процессе политического анализа ситуации важна логическая последовательность действий исследователя, на основе которой строится схема исследования политической

ситуации. В представленной ниже совокупности основных и промежуточных этапов исследования можно условно выделить: 1) *теоретико-методологическую область*, дающую представление о законах взаимодействия процессов и циклической матрице, охватывающей эти процессы; 2) *область политического анализа*, представляющую логически выверенную цепочку исследования процесса развития политической системы; 3) *область политического прогнозирования и планирования*, позволяющую на основе предпринятого анализа составить научное представление о вероятностных перспективах дальнейшего развития политической системы, адекватных целях и стратегии их достижения с учетом логики текущего цикла.

Схема исследования политической ситуации

I. *Теоретико-методологическая область:*

1) формулирование исходной научной гипотезы. Основной гипотезой исследования является предположение о том, что все развивается по циклам, т. е. процесс развития всегда циклически обусловлен и в какой-то мере «связан» внутренней логикой цикла;

2) предложение и обоснование на основе исходной гипотезы двух базовых теоретико-прикладных конструкций: теории политического цикла и системно-циклической теории.

II. *Область политического анализа:*

1) нахождение соответствий между политическими процессами и циклическими составляющими модели «пяти движений». Этот этап заключается в выделении и сопоставлении ключевых подсистем (маркеров политического процесса);

2) последовательный анализ процесса эволюции выделенных подсистем на протяжении определенного периода времени. Выбор продолжительности временного отрезка определяется исследовательскими задачами, а точнее, степенью их локальности. При выборе периода важно понимание, что политическая ситуация — это результат сложения всех ранее принятых политических решений на пышешнем и предшествующих циклах развития политической системы;

3) отыскание доминирующей (наиболее сильной) на данный момент подсистемы и оценка состояния «силы» других подсистем. На данном этапе определяется текущий цикл развития политической системы, а также степень сбалансированности ключевых маркеров между собой. Определяется характер «наклона» системы;

4) анализ периода текущего цикла и определение складывающегося сценария развития ситуации (во многом заданного предыдущими системными трендами);

5) исследование микропроцессов внутри более масштабного цикла. Внутрисистемные микропроцессы готовят политическую систему к более заметным структурным сдвигам в соответствии с логикой текущего цикла. Такая детализация бывает необходима в целях определения «вложенных циклов» и составления более точного краткосрочного прогноза. Точность такого прогноза зависит от грамотного анализа микропроцессов с постоянным их соотнесением с макропроцессами.

III. *Область политического прогнозирования и планирования:*

1) определение вероятностных перспектив (сценариев) развития политической системы;

2) определение желаемых адекватных целей политического развития с учетом текущего цикла и его сценария;

3) разработка стратегии достижения желаемого политического результата.

Предложенная нами концепция и основанная на ней схема исследования политической ситуации представляют собой попытку определения причинно-следственных внутрисистемных связей. Выделение данных связей носит не произвольный характер, а определяется логикой развития живых систем. Данному фактору, к сожалению, уделяется крайне мало внимания в моделях системного типа, развитых в русле кибернетической традиции. Мы полагаем, что более широкое применение данной модели в политической практике позволит вплотную подойти к разработке системы органичных методов принятия *качественных* политических решений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Интервью с Б. Виноградским на «Радио России» 10 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bronislav.ru/events. — Загл. с экрана.

2. **Логинов А. В.** Социальная политика современной России в контексте цикличности политического процесса : монография / А. В. Логинов. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2009. — 320 с.

Поступила 18.06.10.

КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ИСТОРИИ ЗАПАДНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Е. Н. Макшаева

В статье освещается концептуальная история понятия «гражданское общество», способствующая, прежде всего, углублению и расширению категориальной структуры, используемой в современных исследованиях.

Понятие «гражданское общество» прошло долгий путь эволюции, прежде чем приобрело нынешние черты. В процессе исторического развития человечества, смены способов производства, распределения и потребления материальных благ, трансформации характера политических, социальных, духовных отношений сталовилось иным значение данного понятия.

«В своих исходных версиях выражение гражданское общество было прежде всего и в основном синонимично словопонятиям полития и республика» [4, с. 163]. Впервые понятие гражданского общества встречается у Аристотеля, называвшего его *politike koinonia* — политической общностью/обществом, и определявшего как публичную этико-политическую общность свободных и равных граждан [1, с. 56]. Калькой этого термина в латинском языке и явилось выражение „societas civilis" (гражданское общество).

Для древних греков вся общественная жизнь была политической, т. е. полисной: она охватывала важнейшие сферы жизни общества — семью, религию, образование, художественную культуру, искусство и т. д. Помимо полиса, который обозначал и совокупность граждан, и городское поселение, и государство, у них было понятие *политии* — права гражданства, форма правления, конституция, конкретные особенности государственного управления.

Доминировали представления об обществе как некоем организме. Быть его членом означало быть гражданином — частью государства и, следовательно, действовать в соответствии с его нормами, не нанося вреда другим гражданам. Граждане — подданные государства и граждане как частные лица общества не различались, поскольку гражданское общество античности представляло собой общество граждан как подданных государства не только в понятии, но и в действительности.

В диалогах Цицерона «О государстве» и «О законах» гражданское общество выступает фактически синонимом государства (*res publica*). Он определяет его как дело народа, а народ мыслился как «соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов» [18, с. 39]. В этом смысле оно отличается от варварского мира.

В социально-политической философии Средневековья широко использовались введенные греками понятия. «В различных источниках появился термин societas civilis sive res publica, которым обозначали все — от феодального уклада, предполагающего наличие множества разрозненных суверенных сообществ (наследственных владений, корпоративных объединений, самоуправляющихся городов), до средневековых царств и империй» [8, с. 134]. В то время также еще не сложились условия для его самостоятельного существования, поскольку практически все сферы социальных отношений были подчинены государственной власти.

Особый смысл понятие «гражданское общество» приобретает в научной мысли Нового времени и эпохи Просвещения. Синтез идеи гражданского общества определяется концепциями естественного права и общественного договора, согласно которым гражданское общество (или гражданское состояние) приходит на смену «естественному состоянию». По утверждению Томаса Гоббса, честолюбие, эгоизм, недоверие, соперничество, присущие природе человека, приводят к «войне всех против всех» [3, с. 110]. Однако естественный разум показывает людям пути преодоления этого тупика. Так, формируются естественные законы, первый из которых призывает стремиться к миру, второй — требует отказа каждого человека от части своих прав во имя мира, третий — призывает выполнять заключенные между людьми соглашения и

© Е. Н. Макшаева, 2010

договоры. Сами по себе эти законы не обязательны к исполнению, превратить их в норму поведения может только сила. Подобной силой, гарантирующей мир и реализацию естественных законов, является абсолютная власть государства. Люди по взаимной договоренности передают государству в лице суверена верховную власть над собой, которая носит абсолютный характер. Государство не только обладает полицейскими функциями: оно поощряет развитие экономики, принуждает людей к труду, внушает подданным мысли о бесконечной власти суверена, а также энергично борется с учениями, ведущими государства к распаду. Государство гарантирует своим подданным свободу, которая проявляется в праве делать все, что не запрещено законом. Таким образом, у Т. Гоббса государство и гражданское общество отождествляются.

В концепции Джона Локка, созданной в период бурного развития капиталистических отношений, можно увидеть разрушение старой формулы *societas civilis sive res publica* с сохранением отождествления политического общества с обществом гражданским. В ходе реализации общественного договора индивиды первоначально осуществляют переход от «естественного состояния» к «политическому или гражданскому обществу». Затем следует передача всей верховной власти данного общества правительству. Особое внимание уделяется роли частной собственности в процессе формирования гражданского общества. Подданные подчиняются правительству, а правительство защищает право частной собственности и обеспечивает реализацию общих интересов и целей [9, с. 312].

Поскольку Локк определяет продукт общественного договора как политическое, или гражданское, общество, кажется, что он продолжает линию Т. Гоббса, не порывающую с прежней традицией. На первый взгляд, его концепция подразумевает очевидное отождествление «политического общества» с правительством. Между тем, Локк определенно желает провести различие между ними. По мнению Э. Арато и Д. Коэна, передача власти обществу для него не то же самое, что передача власти правительству, которое общество поставило над собой. Не одно и то же «разрушение общества» и «разрушение правящей инстанции». Однако в данном вопросе Локк сохраняет тесную связь с античным понятием, говоря об обществе единой политики. Способность существовать и действовать как одно тело все еще приписывается им законодательной власти правительства. Разрушение последней он предлагает считать концом общества. Но при этом Локк непоследовательно наделяет павшее общество способностью создания нового законодательного органа в случае разрушения старого или если старый орган утратил доверие [8, с. 136].

Шарль Луи де Монтескье в труде «О духе законов» определяет гражданское общество как выражение общей воли составляющих его людей. Философ отмечает: «Силы отдельных людей не могут объединиться, пока не пришли к единству их воли; это последнее единство и есть то, что называется гражданским состоянием» [12, с. 16]. Формирование гражданского состояния и государства Монтескье рассматривает как необходимый исторический процесс. Наличие противоречий и враждебных отношений между индивидами в гражданском обществе обусловливает формирование государства и возникновение вместе с ним гражданских и политических законов. Политические отношения, права и свободы граждан регулируются политическими законами, гражданским же подчиняются отношения собственности индивидов, добровольных объединений граждан. Особое место в теории Монтескье занимает идея о том, что гражданские законы не должны регулироваться государственным правом и наоборот [12, с. 420—423]. Следовательно, мы можем констатировать наличие у Монтескье понимания необходимости разграничения политической, государственной и гражданской сфер общественной жизни.

Особый взгляд на природу и сущность гражданского общества, значительно отличающийся от концепций предшественников, был высказан представителем французского Просвещения Жан-Жаком Руссо. В трактате «Об общественном договоре, или Принципы политического права» он предлагает рассматривать «естественное состояние» не как «войну всех против всех», а как способ бытия людей, в котором преобладают свобода, дружба, гармония. «Естественное», догосударственное состояние в ходе истории сменяется «гражданским». Как правило, это «гражданское» состояние в рамках абсолютистского государства. Таков неизбежный этап эволюции человечества, характеризующийся разрушением принципов, главенствовавших в «естественном состоянии», и самым негативным образом сказывающийся на природе человека и отношениях между людьми. Данному состоянию Руссо противопоставляет «гражданское состояние в ус-

ловиях демократического государства». Здесь посредством разумной организации государственного устройства достигается возрождение (воплощение) гуманных условий жизни людей [14, с. 199—200].

В концепции Руссо нашла отражение *идея о неограниченном и не отчуждаемом суверенитете народа*. В гражданском обществе в форме демократического государства вследствие общественного договора множество индивидов образуют единое целое. «Это Целое получает в результате такого акта свое единство, свое общее я, свою жизнь и волю. Это лицо юридическое... некогда именовалось Гражданской общиной, ныне же именуется Республикою, или Политическим организмом: его члены называют этот Политический организм Государством, когда он пассивен, Суверепом, когда он активен, Державою — при сопоставлении его с ему подобными. Что же касается членов ассоциации, то они в совокупности получают имя народа, а в отдельности называются гражданами, как участвующие в верховной власти, и подданными, как подчиняющиеся законам Государства» [14, с. 208—209]. В этом единстве формируется общая воля, выражающая и защищающая интересы граждан: стремление к свободе, общее благо, целостность государства и общества. По мнению философа, «...одна только общая воля может управлять силами Государства в соответствии с целью его установления, каковая есть общее благо» [14, с. 216].

В противоположность теориям Т. Гоббса и Дж. Локка у Ж.-Ж. Руссо суверепом является не правительство, а народ. *Суверенитет народа*, с одной стороны, обязательное условие государственной организации на основе принципов демократии, с другой — его следствие. В случае нарушения народного суверенитета, покушения на жизнь, ущемления прав и свобод человека со стороны правительства происходит расторжение общественного договора. Люди перестают быть гражданами и подданными.

Необходимо отметить, что выражение коллективной воли народа реализуется в делах, касающихся общегосударственных проблем, и лишь опосредованно затрагивает частный интерес граждан. «Подобно тому, как частная воля не может представлять общую волю, так и общая воля, в свою очередь, изменяет свою природу, если она направлена к частной цели...» [14, с. 162]. Верховная политическая власть «...не может преступать границ общих соглашений, и... каждый человек может всецело распоряжаться тем, что ему эти соглашения предоставили из его имущества и свободы» [14, с. 163]. Тем самым Руссо указывает на наличие в гражданском обществе естественных интересов и отношений (труд, свобода, жизнь), санкционированных общественным соглашением и защищенных от произвола государственной власти.

Анализируя эволюцию идеи гражданского общества в Новое время и эпоху Просвещения, мы можем констатировать присутствие объединяющего все теории начала, а именно отождествления терминов «гражданское общество» и «государство» и отнесения их к одному и тому же множеству людей. Причина заключается в недостаточно определенном разделении государственной и негосударственной сфер социального бытия [7, с. 129—142]. Кризис традиционного общества в Западной и Центральной Европе в позднем Средневековье в связи с исчерпанием здесь ресурсов экстенсивного развития аграрной экономики, неизбежный переход к хозяйству интенсивного (и тем самым товарного) типа с последующим расширением и перерастанием ремесленно-ручного производства в индустриально-машинное, неуклонное последующее развитие промышленной экономики, включая расширение и интенсификацию обмена и утверждение системы товарно-денежных отношений, гигантское раздвижение на основе указанных процессов рамок, характера и структуры всей общественной практики коренным образом трансформируют жизнь общества, завершая распад старой и становление принципиально новой социальной, политической и культурной общественной системы — индустриальной цивилизации, радикально меняющей положение и условия жизнедеятельности индивида.

В конце XVIII—первой четверти XX в. в социально-политической мысли на первый план выдвигается проблема взаимодействия гражданского общества и государства. Если прежние концепции этого общества подчеркивали примат неотчуждаемых прав человека и акцентировали внимание на его экономической свободе, то гражданская идеология значительно расширяет и закрепляет требования политической свободы, независимости граждан и их объединений от возможного или фактического произвола государства, его бюрократического аппарата.

Дихотомия «естественное состояние — гражданское состояние (общество)» уже в конце XVIII в. сменяется дихотомией «гражданское общество — государство», расчленяющей общественное целое на две взаимосвязанные сферы бытия. Новый ис-

рмод связан с именами Т. Пейна, В. фон Гумбольдта, И. Канта, А. де Токвиля и др. В основе их социально-политических взглядов лежит представление о гражданском обществе как неполитической сфере социума, противостоящей государству или сосуществующей с ним, которая включает такие институты и организации, как предпринимательство, торговля, семья и родственные объединения, различные общественные союзы и ассоциации.

Мыслители шотландского Просвещения, в частности Адам Фергюсон и Адам Смит, видели существенный признак гражданского общества не в политической организации, а в создании им материальной цивилизации [15; 17]. Разработанная А. Смитом «система естественной свободы» доказывала необходимость ликвидации вмешательства государства в частнособственническое предпринимательство, предоставления полной свободы для развития частной инициативы, «неестественности» любого контролирования государством индивидуальной экономической свободы граждан, что создавало необходимые предпосылки для неограниченного развития товарно-денежных рыночных отношений. Тем самым подводился прочный экономический фундамент под классическую модель нарождающегося гражданского общества, главными требованиями которого стали частная собственность, рыночная экономика, экономическая независимость людей.

Наиболее радикальную концепцию гражданского общества сформулировал Томас Пейн. У него тема гражданского общества, противостоящего государству, становится центральной. Пейн считает государство злом, причем необходимым. Чем оно меньше, тем лучше для общества. Поэтому власть государства должна быть ограничена в пользу гражданского общества, поскольку каждому индивиду, по его природе, присуще пристрастие к обществу. Существуя до возникновения государства, эта естественная социальность предрасполагает индивидов к установлению мирных отношений конкуренции и солидарности, построенных всецело на взаимном интересе и разделяемом всеми чувстве взаимопомощи. Чем совершеннее гражданское общество, тем больше оно регулирует собственные дела и тем меньше нуждается в правительстве.

Таким образом, государства можно считать законными, или «цивилизованными», лишь в том случае, если они образованы в результате ясно спрошенного согласия всех индивидов и когда это активное согласие сформулировано конституционно и зафиксировано с помощью парламентских и представительных механизмов. Цивилизованные системы управления — конституционные системы управления, наделенные властью через активное согласие свободных и равных индивидов. Подобные правительства не имеют прав, они имеют только обязанности перед своими гражданами.

Конкретные правительства не могут произвольно изменять или расширять конституции либо нарушать доверие и согласие индивидуальных граждан. Именно в естественном состоянии они обладают постоянным суверенитетом. Всякое отступление от этого естественного порядка и любая попытка воспрепятствовать активно высказанному согласию как основе права есть деспотизм, или агрессивное правление, ответственное только перед самим собой. Отсюда вытекает противопоставление Пейном гражданского общества государству. По его мнению, самоуправляемое общество требует лишь минимума политических механизмов. Пейн был убежден в том, что сокращение власти государства до минимума делает возможным формирование международной конфедерации национально независимых и мирно взаимодействующих гражданских обществ. Национально суверенное государство состояло бы из выборного управляющего и гаранта «всеобщего мира, цивилизации и торговли» гражданского общества. Такая «национальная ассоциация, действующая на принципах общества», необходима лишь для того, чтобы обеспечить тот узкий круг общественных услуг, которые само гражданское общество не в состоянии обеспечить [6, с. 91—97].

Вильгельм фон Гумбольдт в своем труде «Опыт установления границ деятельности государства» выдвигает задачу «найти наиболее благоприятное для человека положение в государстве» [13, с. 50—51]. А такового можно достичь лишь при наличии разносторонне развитой индивидуальности, самобытном, независимом «я» личности и органической включенности ее во все общественные связи и отношения. Человек и государство бытийствуют в совершенно разных плоскостях: государство находится «по ту сторону» человека, контекст существования которого составляют нация, народ, общество.

Гумбольдт четко и принципиально разграничивает сферы общества и государства, причем делает это по многим параметрам, подчеркивая структурные отличия как внутри каждой из двух систем, так и меж-

ду ними в целом. Так, их называются две «ипостаси» индивида: «человек» и «гражданин». Они не только «пассивно» различны, но и могут вступать в конфликт между собой, например, при несоответствии обязанностей человека и гражданина, принесении одного в жертву другому. Жизнь нации, народа, общества и функционирование государства имеют разные измерения и подчиняются своим законам. Сравнение их показывает, как безгранично многообразны сферы и формы деятельности людей, и убеждает в том, что «всегда будет существовать бесспорно важное различие между национальным учреждением и государственным институтом», что государство, конечно же, имеет определенные отношения и касательство ко всем граням общественной жизни, «однако, как бы тесно ни были связаны между собой государственное устройство и национальный союз, их никогда нельзя смешивать» [13].

Разводя государство и общество, Гумбольдт подчеркивает, что они не одинаковы по роли, значению и «социальному весу». Общество, по его убеждению, гораздо важнее и значимее государства, так же как и человек гораздо содержательнее и выше, чем член государства, гражданин. Главная задача государства — служить человеку, обществу: «Истинным объемом деятельности государства будет все то, что оно в состоянии сделать для блага общества». Интересы человека — критерий эффективности и методов действий государства. Гумбольдт постоянно подчеркивает главную идею: государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека. Государство должно заниматься только тем, чего не может добиться индивид, — в первую очередь заботиться о сохранении правопорядка, безопасности граждан. Личная жизнь, сфера частной активности и индивидуальных интересов — запретная для вторжения территория: «Государство не должно иметь в виду ничего иного, помимо безопасности граждан» [13, с. 51–52]. Личность обладает достоинством и свободой, такой многоплановостью характера и интересов, сфер активности, что делает государство и общество чуждыми друг другу социальными образованиями: «Дух правительства... как бы ни был мудр и благотворен этот дух, приводит к однообразию и навязывает нации чуждый ей образ действий» [13, с. 53].

Вмешательство государства в сферу индивидуальных интересов и органическую жизнь общества столь же вредно и недопустимо, как и «встречная» тенденция — иждивенческие настроения среди людей, надежда их лишь на опеку государства. Гражданское общество в таких случаях несет непоправимый урон, понижается «дух гражданственности»: «Если каждый надеется на заботливую помощь государства по отношению к самому себе, то он, конечно же, еще охотнее предоставляет ему заботу о судьбе своих сограждан. Это обстоятельство ослабляет сочувствие к ближним и делает людей менее готовыми к оказанию взаимной помощи. По крайней мере, общественная помощь будет эффективнее всего там, где у человека сильнее сознание, что все зависит от него» [13. с. 62].

Заметно углубил представление о гражданском обществе Иммануил Кант. Подход Канта к трактовке его сущности более диалектичен. Рассматривая противоречивые качества человеческой натуры, неуживчивость, тщеславие, жажду объединения и в то же время стремление к согласию, философ приходит к выводу, что главный путь сочетания свободы каждого со свободой других — формирование гражданского общества.

По Канту, в основе гражданского общества лежат следующие априорные принципы: 1) свобода члена общества как человека; 2) равенство его с другими как подданного; 3) самостоятельность члена общества как гражданина. Он поставил вопрос о необходимости достижения «всеобщего правового гражданского общества» и одновременно, выражая в работе «Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане» поддержку аббату Сен-Пьеру и Руссо, отмечал, насколько важно для человека «искать покоя и безопасности в законосообразном (государственном) устройстве» [5, с. 13].

Как видим, мыслитель не отделял государства (государственного устройства) от системы гражданского общества, называя само это общество правовым. Тем самым был более отчетливо высвечен ценностный аспект интерпретации природы гражданского общества, означающий, что искомые ценности достигаются не в негосударственной сфере, противостоящей государству, но в системе отношений с государством. Гражданское общество, по Канту, не часть социума, а целостность, где только изменение природы важнейшего элемента может изменить природу целостности. А таким элементом является государство.

Заметим, что Кант не только по-новому расставил акценты в связке «гражданское общество и правовое государство», но и ввел понятие «справедливого гражданского

общества», которое трактовал как «высшую задачу природы для человеческого рода». По сути дела, он дополнил правовые измерения гражданского общества (бывшие общей темой рассуждений с Нового времени) его пониманием как социального государства (эта тема вошла в западную мысль значительно позже).

Существенный вклад в обоснование и пересмотр теоретических оснований концепции гражданского общества принадлежит Георгу Вильгельму Фридриху Гегелю. В работе «Философия права» гражданское общество рассматривается им как «...дифференциация, которая выступает между семьей и государством» [2, с. 228]. Центральная фигура гражданского общества — личность со своими частными интересами, потребностями и стремящаяся к их реализации. Достижение эгоистических целей невозможно без взаимодействия с другими людьми, также реализующими собственный интерес. Гегель отмечает, что личность «...без соотношения с другими... не может достигнуть своих целей во всем их объеме: эти другие суть поэтому средства для цели особенного» [2, с. 228].

Таким образом, самое полное воплощение особенного возможно лишь во всеобщем. Образуется устойчивая диалектическая взаимосвязь частного и общего. Она постоянно поддерживается и репродуцируется. Как единичное реализуется в общем, так и общее существует лишь тогда, когда обеспечивается существование единичного, особенного. Согласно Гегелю, поскольку цель каждого лица «...опосредована всеобщим, которая тем самым представляется им средством, то она может быть им достигнута только постольку, поскольку они сами определяют свои желания, воление и действование всеобщим образом и делают себя звеном этой связующей цепи» [2, с. 231].

В структуре гражданского общества Гегель выделяет три сословия: землевладельческое (дворяне и крестьяне), промышленное (фабриканты, торговцы, ремесленники), всеобщее (чиновники). Гражданское общество — это мозаика, составленная из отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимодействия которых регулируются гражданским правом и которые как таковые непосредственно не зависят от политического государства. Гегель подчеркивает, что при данном подходе гражданское общество являет собой продукт долгого и сложного процесса исторического преобразования. Это достижение нового времени.

По его мнению, не существует необходимого тождества или гармонии между разнообразными элементами гражданского общества. Гармония, питаемая неподдельной любовью, была существенной особенностью патриархальной семьи, но в гражданском обществе все обстоит иначе. Его многообразные формы взаимодействия недолговечны и сопряжены с серьезными конфликтами. Гражданское общество антагонистично: в нем сталкиваются частные (мужские) интересы. Его развертывание и развитие происходит слепым, произвольным образом. Это означает, что оно не просто не способно преодолеть собственные частные проявления, но ему свойственно подрывать свой плюрализм: чрезмерное развитие одной части гражданского общества может и нередко действительно затрудняет и стесняет развитие других его частей. Гегель указывает на неспособность гражданского общества устранять его раздробленность и самому разрешать внутренние конфликты.

Гражданское общество не может оставаться «гражданским», если в него политическими методами не привносится порядок. Только верховная государственная власть — конституционное государство — может эффективно справиться с его несправедливостями и синтезировать конкретные интересы в универсальное политическое сообщество. Политическое государство понимается Гегелем как новый момент, представляющий общество в его единстве. Общество и государство соотносятся как рассудок и разум: общество — это «внешнее государство», «государство нужды и рассудка», а подлинное государство разумно. Благодаря верховной государственной власти гражданское общество является «снятым»: оно одновременно сохраняется и преодолевается как необходимая, но подчиненная сторона в более широком, более сложном и высшем политически организованном сообществе. Если государство требует от граждан только самого необходимого и если оно ограничивает деятельность лишь обеспечением данного минимума, то вне этих границ оно может и должно предоставлять значительную свободу индивидам и группам в гражданском обществе.

Гегель формулирует два условия, при которых оправданно вмешательство государства. Во-первых, оно возможно в целях устранения несправедливостей или неравенств, существующих в гражданском обществе: таких как господство одного или нескольких классов над другими, пауперизация целых групп населения. Во-вторых, прямое вмешательство верховной государ-

ственной власти в дела гражданского общества допустимо, если оно направлено на защиту и содействие всеобщим интересам населения, которые само же государство и определяет.

Подводя итог рассмотрению гегелевской концепции гражданского общества, следует сделать вывод о том, что в данном учении находит наиболее полное выражение идея о разграничении гражданского общества и государства и одновременно их тесной диалектической взаимосвязи и взаимозависимости. «Гегель является образцовым теоретиком гражданского общества вследствие синтезирующей направленности своего творчества и, самое главное, вследствие того, что ему первому удалось наиболее успешно изложить концепцию гражданского общества в виде теории высокоразвитого и сложного социального устройства. Возможно, гегелевская концепция гражданского общества была и не первой современной концепцией, но автором первой современной теории гражданского общества был Гегель» [8, с. 140]. Идеи, высказанные Гегелем, во многом предопределили направление развития последующих теорий гражданского общества.

Французский мыслитель Алексис де Токвиль в работе «О демократии в Америке» отмечает, что доводы в защиту государства, управляющего гражданским обществом во имя всеобщего интереса, вытекают из опасного развития событий, а именно роста государственного деспотизма нового типа. Основываясь на своем изучении американского правительства и общества, он утверждает, что главную опасность для современных наций представляют не конфликт и беспорядок, порождаемые частными интересами, а скорее эта новая форма избираемого государственного деспотизма. Общественная жизнь все больше и больше оказывается задавленной политическими институтами, которые заявляют о праве представлять и защищать общество в его единстве. Во имя демократии общество попадает в подчинение «благотворительной», любопытной и навязчивой государственной власти, которая обеспечивает его благополучие и лишает его свобод.

По его мнению, это грозит уничтожить ведущие завоевания демократической революции и может помешать достижению ее целей — равенства и свободы для всех граждан. Поэтому, чтобы недопустить злоупотреблений государством властью, нужны эффективные и сильные политические институты. Законодательная власть, подлежащая периодическим выборам, в сочетании с самостоятельной исполнительной властью и независимой судебной властью, например, уменьшает риск деспотизма, обеспечивая частый переход политической власти, управляющей гражданским обществом, из одних рук в другие и позволяя менять тактику, а тем самым препятствовать превращению власти в излишне централизованную и всеобъемлющую. Такого рода политическое сдерживание деспотизма нужно подкрепить ростом и развитием гражданских ассоциаций, которые лелеют местные свободы и создают условия для активного выражения частных интересов. Плюралистическое и самоорганизующееся гражданское общество, независимое от государства, — необходимое условие демократии [16].

Теория гражданского общества нашла оригинальную трактовку в творчестве Карла Маркса. Он считает, что, будучи прежде всего сферой экономической жизни людей, гражданское общество выступает как «...истинный очаг и арена всей истории» [11, с. 35].

В отличие от гегелевской концепции в марксистской философии гражданское общество предстает не как обусловливаемое государством, а как живущее самостоятельное существование. Оно возникает произвольно на основе экономических отношений между индивидами и определяет наличие и характер государства. Маркс пишет: «Мои исследования привели меня к тому результату, что правовые отношения также точно как и формы государства, не могут быть поняты ни из самих себя, ни из так называемого общего развития человеческого духа, что, наоборот, они коренятся в материальных жизненных отношениях, совокупность которых Гегель называет гражданским обществом, и что анатомию гражданского общества следует искать в политической экономии» [11, с. 56].

Отмечая служебную роль государства и права по отношению к гражданскому обществу, Маркс обращает внимание и на активное обратное их воздействие на общественные отношения. Данное воздействие определяется внутренними противоречиями гражданского общества, основанного на частной собственности. Наличие либо отсутствие ее у индивида определяет его место в обществе и государстве. В работе «Немецкая идеология» подчеркивается, что «...так как государство есть та форма, в которой индивиды, принадлежащие к господствующему классу, осуществляют свои общие интересы и в которой все гражданское обще-

ство данной эпохи находит свое сосредоточение — то из этого следует, что все общие установления опосредуются государством и получают политическую форму» [11, с. 43]. Деятельность государства обусловливается, во-первых, выполнением общих дел, вытекающих из природы всякого общества, во-вторых, специфическими функциями, порождаемыми противоположностью устремлений правительства и народных масс [11, с. 69]. В «Капитале» рассматривается вопрос о разложении «средневекового гражданского общества на элементы современного общества» [10, с. 555].

Таким образом, в концепции Маркса фиксируется различие между гражданским обществом и государством, понимаемым как политическое государство. Как и у Гегеля, гражданское общество — сфера процессов самоорганизации, государство же — организующая управляющая сила. Но в гегелевской теории, созданной в рамках его идеалистической философии, государство есть фактор, определяющий существование и характер гражданского общества. Материалистическая концепция Маркса, напротив, предполагает ничем не управляемую эволюцию материи в сфере социума, кроме собственных законов. Именно в ходе этой эволюции, в результате процессов социальной самоорганизации формируется гражданское общество, которое в свою очередь определяет наличие государства. Более того, социально-экономические изменения в гражданском обществе влекут за собою изменения и государства. Таким образом, идея гражданского общества, развиваясь, приобретая новые черты на каждом этапе эволюции человечества и научной мысли, включила широкий спектр теоретических положений, послуживших основанием для современных представлений в данной области научного знания.

В настоящее время тема гражданского общества востребована научной мыслью. Эта востребованность обусловлена существенным развитием научно-технического прогресса, дальнейшей рационализацией общественной жизни, переходом от требований экономической и политической свободы личности, типичных для предшествующего периода, к расширению свобод в сфере культуры, стилей жизни и т. д. Идея гражданского общества постепенно утрачивает как свое религиозное содержание, так и чрезмерную теоретичность, оторванность от социальной практики. Она становится достоянием обыденного сознания и практического мышления большинства представителей нынешней цивилизации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Аристотель.** Политика / Аристотель ; пер. С. А. Жебелева, М. Л. Гаспарова. — М. : АСТ, 2002. — 393 с.

2. **Гегель Г.** Философия права / Г. Гегель. — М. : Мысль, 1990. — 524 с.

3. **Гоббс Т.** Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс // Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. — М. : Мысль, 1991. — Т. 2. — С. 3—590.

4. **Ильин М. В.** Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий / М. В. Ильин. — М. : РОССПЭН, 1997. — 432 с.

5. **Кант И.** Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане / И. Кант // Сочинения : в 6 т. / И. Кант ; под общ. ред. В. Ф. Асмуса [и др.]. — М. : Мысль, 1966. — Т. 6. — 538 с.

6. **Кин Дж.** Демократия и гражданское общество / Дж. Кин. — М. : Прогресс-Традиция, 2001. — 400 с.

7. **Колосов Н. Е.** Как думают историки / Н. Е. Колосов. — М. : Новое лит. обозрение, 2001. — 336 с.

8. **Коэн Д.** Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн, Э. Арато ; под общ. ред. И. И. Мюрберга ; пер. с англ. — М. : Весь мир, 2003. — 784 с.

9. **Локк Дж.** Два трактата о правлении / Дж. Локк // Локк Дж. Сочинения : в 3 т. — М. : Мысль, 1988. — Т. 3. — 668 с.

10. **Маркс К.** Капитал. Критика политической экономии / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 30 т. — 2-е изд. — М. : Госполитиздат, 1960. — Т. 23. — 907 с.

11. **Маркс К.** Немецкая идеология / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 30 т. — 2-е изд. — М. : Госполитиздат, 1960. — Т. 3. — 623 с.

12. **Монтескье Ш.** О духе законов / Ш. Монтескье. — М. : Мысль, 1999. — 672 с.

13. Политико-правовые идеи и институты в их историческом развитии. — М. : Каков, 1998. — 347 с.

14. **Руссо Ж.-Ж.** Об общественном договоре / Ж.-Ж. Руссо. — М. : Канон-Пресс-Ц, 1998. — 416 с.

15. **Смит А.** Исследования о природе и причинах богатства народов / А. Смит. — М. : Изд-во Солдатенкова, 1895. — 288 с.

16. **Токвиль А. де.** Демократия в Америке / А. де Токвиль ; предисл. Г. Дж. Ласки ; пер. с фр. — М. : Прогресс, 1992. — 559 с.

17. **Фергюсон А.** Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; под ред. М. А. Абрамова ; пер. с англ. — М. : РОССПЭН, 2000. — 392 с.

18. **Цицерон.** Диалоги. О государстве. О законах / Цицерон. — М. : Наука, 1966. — 223 с.

Поступила 08.06.10.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ: К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ И СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ*

М. Н. Казакова

С момента введения в политический обиход понятия «национальные интересы» возникли дискуссии о смысловом наполнении этого понятия и их конкретном содержании. В статье анализируется понимание национальных интересов в рамках некоторых теоретических направлений политической мысли. В частности, рассматриваются позиции сторонников школы политического реализма и либерализма по вопросы содержания и использования этого понятия в качестве инструмента анализа мировой политики и основы политического поведения.

Национальный интерес практически невозможно определить с исчерпывающей точностью, однако, без использования этого понятия невозможно отобразить сущность национальной безопасности любого государства. Феномену национального интереса в исследовании проблем национальной безопасности уделяется наибольшее внимание как отечественными, так и зарубежными учеными и политиками.

Понятие «национальный интерес» известно с глубокой древности. Со времен формирования суверенных государств данное понятие использовалось для объединения подданных перед лицом внешних угроз, служило обоснованием завоевательных походов, заключения династических браков и т. д. Как отмечает М. В. Ильин, происхождение слова *интерес* — древнеримское. Оно зародилось в сугубо частной сфере, возникнув в разговорной речи. Более основное понятие начинает употребляться с XVI в. «На этапе „осени Средневековья" параллельно с развитием понятия „капитал" утверждается идея интереса как процента. Далее интерес употребляется в смысле „важно, существенно"» [5, с. 119—120].

В XVI—XVIII вв., в эпоху возникновения наций в Европе, отождествление государственного расчета и государственного интереса стало важным моментом рационализации и объективизации интереса, детерминировавших затем логику развития этого понятия. Так, в Англии к 40-м гг. XVII в. получает распространение идея общественного интереса как совокупности интересов образующих гражданское общество индивидов, а также обобщенного блага гражданского общества. С общественным интересом связывалась, прежде всего, воля индивидов добиваться реализации собственных целей во внутриполитической жизни без ограни-

* *Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009—2010 гг.), «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)» (проект № 2.1.3/1134).*

© М. Н. Казакова, 2010

чений со стороны правительства, руководствующегося государственной необходимостью и приоритетами внешней политики, что в теоретической форме отразилось в локковской модели разделения властей с выделением особой федеративной (внешнеполитической) власти [5, с. 122–123].

С укоренением современных политий (XVIII–XIX вв.) и формированием устойчивых связей между государством и гражданским обществом вполне отчетливыми становятся параметры основных типов политических интересов и уровней их организации. Это прежде всего национальный интерес, который определяется относительно нации как таковой, то есть политической системы в целом [5, с. 131].

Конкретное наполнение понятия «государственный интерес» менялось по мере развития общества, усложнения его экономической инфраструктуры. Безопасность страны, прочность ее государственного суверенитета по-прежнему напрямую зависели от мощи вооруженных сил, но сама она обусловливалась не только численностью армии и флота, но и качеством их оснащенности, а это было уже связано с уровнем развития промышленности. Забота о наращивании экономического потенциала постепенно становилась одной из важнейших составляющих государственных интересов ведущих стран мира. А это сразу резко усложняло всю деятельность, связанную с разработкой и реализацией концепции государственных интересов. Наряду с силовыми методами все большую роль в обеспечении безопасности начали отводить политико-дипломатическим средствам.

Наибольшее внимание изучению феномена национального интереса уделялось на протяжении XX в., особенно во второй его половине. Безусловное лидерство в исследованиях по данной проблематике принадлежит американским ученым, в первую очередь, школе «политического реализма» (ее иногда называют школой «национального интереса»).

Среди идеологов школы «политического реализма» наибольшую известность приобрел Г. Моргентау. Он рассматривал национальный интерес в тесной взаимосвязи с понятием силы: «Цели внешней политики должны определяться в терминах национального интереса и подкрепляться соответствующей силой» [12, с. 137]. Силу же государства, по мнению Моргентау, формируют такие компоненты, как: географическое положение, природные и людские ресурсы, промышленный и военный потенциал, национальный характер, качество государственного руководства и дипломатии. Моргентау считал, что национальный интерес относится к сфере внешней политики государства и в то же время связан с системой законов, регулирующих внутригосударственную политику. Связывая понятие национальных интересов с понятием силы, Моргентау переходил затем к более широкой категории — балансу сил.

С начала 1960-х гг. американский международник А. Уолферс попытался соединить реалистическое понимание национального интереса с субъективистским течением. По его словам, существующие объективно по отношению к государству факторы могут определить его внешнюю политику сквозь призму личностного отношения субъекта, принимающего решения. Иными словами, «национальный интерес» может означать разные вещи для людей. Исследуя феномен национального интереса и отмечая отсутствие его четкого общепризнанного определения, А. Уолферс больше склоняется к такому термину, как «национальные цели», описывая взаимосвязь государственных интересов и интересов отдельного индивида через соотношение «прямых» и «косвенных» национальных целей. К «прямым» национальным целям он относятся, в частности, обеспечение национальной независимости и национальной безопасности. Такие цели имеют значение для отдельных индивидов исключительно в том случае, если те отождествляют себя со своим национальным государством [3, с. 10].

Теоретические дискуссии, начатые в США, стимулировали интерес к рассматриваемой проблеме и в западноевропейских странах, прежде всего во Франции, Великобритании и Германии. Особо следует выделить труды французских теоретиков международных отношений Р. Арона, П. Ренувена, Ж. Б. Дюроселя, Р. Дебрэ; английских исследователей Дж. Френкеля, М. Батлера и др. [19–21].

Так, по мнению Р. Арона, плюрализм целей, средств и ресурсов, которыми располагают различные индивиды и группы внутри государств, не образует некую равнодействующую и не позволяет оценить «национальный интерес» как критерий анализа или идеал для политического деятеля [19, p. 101]. Внешняя политика государства, как считал Арон, выражается в действиях его лидеров. При этом большое значение имеют личные мотивы и амбициозные устремления. Однако положение государственных лидеров обусловливает их стремление

создать такое впечатление, будто в основе всех их действий лежит национальный интерес [18, с. 292]. В то же время, это понятие напоминает правителям, что их главными целями являются безопасность и величие государства.

В представлениях Ж.-Б. Дюрозеля, интерес, по сути, непознаваем: «Было бы, конечно, хорошо, если бы существовала возможность определить объективный национальный интерес. Тогда можно было бы довольно просто исследовать международные отношения путем сравнения национального интереса, предлагаемого лидерами, и объективного национального интереса. Беда, однако, состоит в том, что любое размышление об объективном национальном интересе является субъективным» [20, p. 88].

Представители либерального направления подвергают сомнению саму правомерность использования понятия «национальный интерес» в целях анализа или же в качестве критерия внешней политики. В этой связи предлагается в качестве побудительных мотивов действий участников международных отношений считать не интерес, а «национальную идентичность». Говоря о национальной идентичности, подразумевают язык и религию как основу национального единства, культурно-исторические ценности и национально-историческую память и т. п. [18, с. 292–293]. Как отмечает П. А. Цыганков, «...теоретики либерально-идеалистической парадигмы и вдохновляющиеся их идеями практики готовы согласиться с существованием национальных интересов только при условии, что их содержанием должны быть признаны моральные нормы и глобальные проблемы современности <...> Защита нравственных ценностей и ответы на глобальные угрозы выходят далеко за рамки национальных границ. Отсюда заявления о том, что главная задача, стоящая сегодня перед демократическими государствами, не защита национальных интересов, а забота о моральных принципах и правах человека» [18, с. 293].

Таким образом, внимание западноевропейских ученых привлекает не только чисто теоретическое, но и прикладное значение концепции — проблемы безопасности в Европе, и, следовательно, европейские интересы (точнее, интересы европейского сообщества) в различных регионах и на мировой арене в целом, взаимодействие национальных интересов в рамках западноевропейской интеграции. Все это приобретает особую актуальность в условиях обострения межгосударственных и внутригосударственных конфликтов, проявляющихся в форме языковых, религиозных, этнотерриториальных и других противоречий. В этой связи национальные интересы уже не рассматриваются как нечто, присущее периоду конфронтации и «холодной войны». Проблемы, возникающие на европейском континенте (нестабильность в странах Восточной Европы, образование новых государств со всеми вытекающими последствиями), диктуют пересмотр подходов государств к осознанию своих национальных интересов.

В то же время, некоторые исследователи склонны полагать, что в настоящее время в связи с процессами глобализации традиционно понимаемые национальные интересы теряют свою значимость. В частности, такой точки зрения придерживается канадский ученый М. А. Молчанов: «...в нынешнюю эпоху глобализации, или, точнее, глобального капитализма, по мере успехов последнего и особенно после ухода с исторической сцены „социалистического лагеря" понятие национального интереса на Западе выходит из моды. Рост и институционализация межнациональных и транснациональных связей в сферах производства (ТНК), финансов (свободное движение капитала), политики и управления (международные органы, соглашения, режимы торговли и коммуникаций), наконец, гражданского общества (международные неправительственные организации и неформальные объединения) ведут, по всеобщему убеждению, к ослаблению роли нации-государства» [11, с. 12].

На этот факт, по мнению Молчанова, указывает то обстоятельство, что выпуск промышленной продукции иными ТНК уже сопоставим с ВНП среднеразвитого государства третьего мира, сама же корпорация в своей деятельности руководствуется не национальным законодательством, а прежде всего, соображениями бизнеса. С учетом того, что национальные экономики слаборазвитых государств могут быть целиком привязаны к одной из таких корпораций, их суверенитет оказывается в залоге у «деловых пришельцев». И на политической родине ТНК не подлежат демократическому контролю. Государства «Большой семерки» тоже заинтересованы в сохранении уже имеющегося присутствия транснационального производства на своей территории и привлечении новых капиталов. Таким образом, бизнес-интересы становятся неотличимыми от национальных, последние же в свою очередь теряют собственную национальную специфику [11, с. 12].

Кроме того, остатки национального суверенитета размывают и международные политические и политико-экономические структуры. Имеется в виду коллективное вмешательство под эгидой ООН во внутренние дела суверенных государств в виде миротворчества или гуманитарной интервенции для защиты систематически нарушаемых прав человека. Однако не следует считать, что глобализация ведет к исчезновению национальных интересов. Наличие общей заинтересованности не препятствует столкновению различных интересов в конкурентной сфере [11, с. 12—13].

Сегодня в понятии «государственные интересы» выделяются, как правило, следующие составляющие: стратегические, политические, экономические, правовые и идеологические интересы. Именно их переплетение и формирует государственный интерес. Естественно, что соотношение, удельный вес этих составляющих каждой страны в различные исторические эпохи был неодинаковым, но с того момента, когда началось становление государства современного типа, они всегда присутствовали в понятии «государственные интересы». Появление у ведущих стран четких, долговременных, осознанных правящими элитами государственных интересов внесло в международные отношения известную стабильность и предсказуемость.

В нашей стране в отличие от США и Западной Европы, где «национальный интерес» давно входит в число базовых научных категорий, понятие «национальные интересы страны» появилось с начала 90-х гг. XX в., когда Российская Федерация утвердила себя как суверенное государство. В это время начались и активные научные дебаты о применимости термина «национальные интересы».

В первую очередь проблема определения национальных интересов России и формирования в соответствии с этим концепции национальной безопасности нашла отражение в разработках различного рода политических партий и движений. На фоне процессов дезинтеграции и регионального сепаратизма для российских политиков особо актуальным стал вопрос определения своей позиции по отношению к России как государственному образованию, что предполагало в свою очередь обоснование общих для всех входящих в него народов национальных интересов и соответствующей этим интересам концепции национальной безопасности.

Объективной трудностью при этом являлась малоприменимость наработанных в этом отношении мировой наукой терминологии и критериев для российской действительности. Выработанные европейской наукой концепции национальных интересов как совокупности интересов граждан национального государства и национальной безопасности как системы государственной защиты их личности и собственности, основываются на реально существующем на Западе гражданском обществе. Концептуализация национальных интересов и национальной безопасности России в процессе становления гражданского общества и перехода к консолидированной демократии со всей очевидностью потребовала достаточно оригинальных и самостоятельных подходов.

При анализе многочисленных формулировок российских «национальных интересов» довольно сложно выделить какие-либо сложившиеся школы или направления. Эта проблема касается не только сферы изучения национальных интересов, но и в целом теории международных отношений, в рамках которой традиционно изучается данная категория. Как справедливо отмечает П. А. Цыганков, «...особенностью современной теории международных отношений в России является ее нерасчлененность на школы: нет сложившихся и различимых „струй" международно-политического анализа, подлежащих выделению на основе сколько-нибудь многочисленных и оппонирующих друг другу групп книг и монографий. Вместо них — набор подходов (уже многообразный) или даже политических вкусов и интуитивных предпочтений, согласно которым авторы неодинаково трактуют одни и те же явления международной жизни, сообразуя „исследовательские" выводы со своими априорными ожиданиями, а не выверяя корректность заключений на базе строгих методик» [10].

На основе анализа дискуссий о правомерности использования и содержания понятия «национальный интерес» можно по аналогии с западными исследованиями выделить два основных подхода — реалистский и либеральный (либерально-идеалистский). Представители реализма исходят из того, что «...национальный интерес остается базовой категорией всех без исключения государств мира. И пренебрегать им было бы не просто ошибочно, но и крайне опасно» [9, с. 80]. Национальный интерес с позиций сторонников реализма является базовой категорией всех без исключения государств мира и не может сводиться к со-

вокупности интересов граждан, поскольку учитывает множество объективных факторов — социально-экономических, геополитических, демографических и др.

Сторонники либерального подхода, исходя из того что в основе национальных интересов лежат соображения экономического благосостояния, а не политического и военного влияния, первоначально стремились отмежеваться от этого понятия, показать его несущественность как инструмента анализа и опоры внешней политики. Подобная точка зрения представлена в работах Д. Фурмана, А. Торкунова, О. Аболина и др. [1]. Так, по словам Д. Фурмана, «...мы... резко преувеличиваем роль национальных интересов (термин не очень определенный (...) но подразумевающий нечто материальное — нефть, деньги, территорию, военную мощь) и недооцениваем роль более „тонких" психологических факторов» [17, с. 11]. «Национальный интерес, — утверждает ученый, — псевдопонятие, аналогичное другому родственному псевдопонятию „классового интереса", очень удобное, в силу своей неопределенности и эмоциональной „заряженности", для политической полемики, но непригодное для научного обсуждения и анализа» [8, с. 66].

Иными словами, в демократическом обществе национальный интерес должен формироваться на основе обобщения интересов граждан, в противовес авторитарным обществам, для которых, по мнению сторонников либерального подхода, свойственно преобладание интересов государства над интересами личности. В конечном счете, с точки зрения российских либералов, вопрос о национальных интересах носит в основном второстепенный характер и потому должен быть подчинен целям демократических преобразований и создания гражданского общества.

С позиций российского либерализма также высказывались сомнения в применимости понятия «национальный интерес» к многоэтническим государствам вообще и к России, в частности. Поэтому некоторые авторы предлагали говорить не о национальных, а о «государственных» интересах, противопоставляя таким образом первые вторым [15, с. 116, 117]. Часть авторов исходили из понимания нации как политического субъекта и придерживались точки зрения, согласно которой, «...обсуждая концепт „национального интереса", прежде всего надо отрешиться от ассоциаций с национальностью-этничностью» [4, с. 87]. Но и здесь не было единства относительно того, что понимать под «нацией» — «двуединство суверенного территориального государства и гражданского общества» или же «...некое предполагаемое единство населения территориального государства с объемлющими соответствующую территорию интегративными властными структурами» [4, с. 81, 87].

Часть исследователей и политиков пыталась найти компромисс между попытками абсолютизации национальных интересов и их отрицанием путем выявления неких постоянных и неизменных факторов, которые формируют национальный интерес государства, знание и учет которых позволяют проводить правильную государственную политику. Приверженцы данного направления, как правило, сближают национальный интерес с интересом государства, рассматривая государство в качестве основного средства выражения национальных интересов. Примером может служить позиция Э. А. Позднякова, по мнению которого, национальный интерес возникает при единстве интересов общества и государства. «Высший и, быть может, конечный национально-государственный интерес — в создании гармоничного единства частного интереса граждан с общей целью государства на основе самобытной природы и духа его народа. От степени этого соединения существенным образом зависят устойчивость и безопасность общества и государства, взятых во внутреннем их измерении» [14, с. 94].

Подобные дискуссии были характерны в основном для начала и середины 1990-х гг. Но уже к концу 1990-х гг. подавляющее большинство отечественных ученых и политиков оценивали понятие «национальный интерес» как вполне приемлемое и с теоретической, и с практической точек зрения. Немаловажное значение, на наш взгляд, имело нормативное закрепление категории национальные интересы в ряде официальных документов. Так, в 1992 г. с принятием Закона «О безопасности» акцент делался на понятие «жизненно важные интересы личности, общества, государства». Такая формулировка, с одной стороны, обходила терминологически проблему национальных интересов, а с другой — выводила представления за рамки одних только государственных интересов [2]. В 1996 г. термин «национальные интересы России» упоминался в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию, интерпретируясь как «...основа формирования стратегических задач внутренней и внешней политики страны», а также «...интегрированное

выражение жизненно важных интересов личности, общества, государства» [13].

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации 1997 г. была дана развернутая система национальных интересов России «...в области экономики, во внутриполитической, международной, оборонной и информационной сферах, в социальной области, духовной жизни и культуре» [6]. В редакции 2000 г. она была дополнена характеристикой национальных интересов в области пограничной политики [7].

В ныне действующем документе — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. — национальные интересы определяются как «...совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства» [16]. В Стратегии не содержится ни градации национальных интересов по степени важности, ни их разделения по сферам общественной жизни (как это было в Концепции 2000 г.). Отмечается, что «...национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются: в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики; в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира [16].

Основное внимание в новой Стратегии уделено понятию «стратегические национальные приоритеты», под которыми понимаются «...важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности» [16].

Таким образом, несмотря на ведущиеся дискуссии, категория национальные интересы является основополагающим, методологически важным понятием государственной политики, обеспечивающим понимание важнейших ориентиров развития страны, путей приращения ее мощи, действий руководителей войск и органов политической системы во благо государства и общества. По объему она шире используемых в политической практике понятий «государственные интересы», «жизненно важные интересы». *Национальные интересы* — категория, ассоциируемая с масштабом нации-государства или страны в целом. И, несмотря на иногда различное понимание национальных интересов, любое государство при определении национальной стратегии исходит из положения, что реализация национальных интересов является главным условием обеспечения его национальной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Аболин О. Ю.** Отказ от принципа «абсолютного суверенитета» / О. Ю. Аболин // Полис. — 1995. — № 1. — С. 72—74.

2. Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5.02.92 // Ведомости Верховного Совета РФ. — 1992. — № 15.

3. Запад : новые измерения национальной и международной безопасности / О. А. Колобов, Д. Г. Балуев, Д. В. Кабешев [и др.]. — Н. Новгород : Изд-во ННГУ, 1997. — 345 с.

4. **Ильин М. В.** Критерий современности в политике / М. В. Ильин // Полис. — 1995. — № 1. — С. 80—87.

5. **Ильин М. В.** Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий / М. В. Ильин. — М. : РОССПЭН, 1997. — 432 с.

6. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. — М. : Моск. обществ. науч. фонд, 1998. — 40 с.

7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Рос. газ. — 2000. — 18 янв.

8. Концепция национальных интересов : общие параметры и российская специфика (материалы «круглого стола») // Мировая экономика и междунар. отношения. — 1996. — № 7. — С. 53—69.

9. **Кортунов С. В.** «Имперское» и национальное в российском сознании / С. В. Кортунов // Междунар. жизнь. — 1998. — № 6. — С. 78—84.

10. Мировая политика : теория, методология, прикладной анализ / отв. ред. А. А. Кокошин,

А. Д. Богатуров [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.obraforum.ru/Mirovaja_politika/section2.htm. — Загл. с экрана.

11. **Молчанов М. А.** Дискуссионные проблемы понятия «национальный интерес» / М. А. Молчанов // Полис. — 2000. — № 1. — С. 7–22.

12. **Моргентау Г.** Реалистическая теория международной политики / Г. Моргентау // Теория международных отношений. — Н. Новгород : Изд-во ННГУ, 2001. — С. 130–141.

13. О национальной безопасности. Послание Президента РФ Федеральному собранию // Независимая газ. — 1996. — 14 июня.

14. **Поздняков Э. А.** Нация, национализм, национальные интересы / Э. А. Поздняков. — М. : Прогресс-Культура, 1994. — 128 с.

15. **Сорокин К. Э.** Государственные интересы как обобщение национальных / К. Э. Сорокин // Полис. — 1995. — № 1. — С. 116–121.

16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Рос. газ. — 2009. — 19 мая.

17. **Фурман Д.** Внешнеполитические ориентиры России / Д. Фурман // Россия и мусульманский мир. Бюллетень реферативно-аналитической информации. — 1995. — № 12 (42).

18. **Цыганков П. А.** Теория международных отношений / П. А. Цыганков. — М. : Гардарики, 2005. — 590 с.

19. **Aron R.** Paix et Guerre entree les Nations / R. Aron. — Paris : Calmann-Levy, 1984. — 251 p.

20. **Duroselle J.-B.** Tout empire perira. Une vision theoriqu des relations scene internationale / J.-B. Duroselle. — Paris : Armand Colin, 1992. — 345 p.

21. **Frankel J.** International Politiks : Conflikt and Harmony / J. Frankel. — London : Academy Editions, 1969. — 396 p.

Поступила 09.06.10.

СОВРЕМЕННЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Д. В. Доленко

В статье анализируются региональные конфликты современного мира и политико-правовые проблемы их урегулирования. Рассматривается соотношение права народов на самоопределение и территориальной целостности государства, государственного суверенитета, гуманитарного и антитеррористического интервенционизма, а также другие аспекты урегулирования конфликтов.

Современный мир — мир после окончания холодной войны. Постбиполярный мир коренным образом отличается от мира второй половины XX в. с точки зрения природы и значения конфликтов в мировой политике.

Биполярный мир (холодная война) — это мир глобального конфликта. Сущность мировой политики в тот период составлял глобальный конфликт двух общественно-политических систем (капитализма и социализма, или свободного мира и тоталитаризма). Этот конфликт функционировал в широком диапазоне международных отношений: от мирного сосуществования до региональных и локальных вооруженных конфликтов, от идеологической борьбы до поддержки антисистемных, оппозиционных сил внутри этих систем, но суть этих отношений состояла в глубокой, непримиримой конфронтационности. Это был мировой конфликт альтернативных общественных систем, претендовавших на универсальный, общемировой характер, на повсеместное распространение и утверждение своих институтов и ценностей как единственно правильных и справедливых.

В современном постбиполярном мире глобального конфликта альтернативных общественных систем больше не существует.

© Д. В. Доленко, 2010

Этот конфликт окончился вследствие краха одной из сторон конфликта — системы социализма как мировой системы и утверждения в странах, к ней принадлежавших, ценностей и институтов противоположной системы — западной. От прежней мировой социалистической системы в начале нынешнего столетия остались лишь осколки — это прежде всего Северная Корея и Куба. Китай хотя и остается с точки зрения политического устройства социалистической страной, в экономической сфере все в большей степени использует механизмы и институты капиталистической, рыночной экономики. Тоже самое можно сказать о социалистическом Вьетнаме.

Разумеется, и в современном мире по-прежнему немало других государств, чье общественно-политическое устройство далеко от либерально-демократических ценностей. И сегодня существуют традиционалистские системы восточно-деспотического типа, военные диктатуры и другие авторитарные режимы.

Однако, во-первых, даже в этих странах в результате догоняющей модернизации (добровольной или навязанной) в той или иной степени утвердились некоторые институты современного типа, прежде всего в экономической сфере (частная собственность, рынок). В результате даже эти страны оказываются в большей или меньшей степени втянутыми в процесс глобализации, в мировую экономическую систему. Во-вторых, и самое главное — эти страны не могут претендовать на универсализм своих институтов и ценностей, на роль глобальной альтернативы либерально-демократической системы. В наиболее отчетливой и агрессивной форме подобные амбиции (борьбы с западом, западной цивилизацией) сегодня демонстрирует исламизм, выступая за воссоздание единства исламской нации и единого исламского государства (Халифата), основанного на исламских нормах, т. е., пытаясь предложить некую исламскую альтернативу западной цивилизации. Однако влияние исламского радикализма даже в мусульманских странах является ограниченным, и более того политические власти ряда исламских стран ведут решительную борьбу с исламистами в своих странах. Тем более ограничены его возможности в мировом масштабе: радикальный исламизм может вести террористическую деятельность, причем даже в международном масштабе, но одержать глобальную победу он не может. Его возможности, ресурсы, тем более в условиях усиления борьбы международного сообщества с международным терроризмом и экстремизмом, явно не позволяют рассчитывать на осуществление своего глобального политического проекта.

Однако современный мир, избавившись от глобальной конфронтации, отнюдь не стал бесконфликтным. Во-первых, он пока не сумел урегулировать многие региональные конфликты, доставшиеся ему от предшествующей эпохи, а во-вторых, приобрел новые конфликты — конфликты постбиполярной эпохи.

К числу самых крупных и острых региональных конфликтов, истоки которых уходят в эпоху биполярного мира, относятся:

— арабо-израильский;
— индо-пакистанский;
— корейский;
— тайваньский.

Все эти конфликты стали результатом сложных политических процессов в мировой политике, произошедших после окончания Второй мировой войны и начала холодной войны: образования новых государств (Израиля, Индии и Пакистана), внутриполитической борьбы (в Китае и Корее), соперничества СССР и США. Особенностью этих конфликтов в прошлую эпоху было то, что за спиной их непосредственных участников стояли две сверхдержавы. Наиболее ярким примером здесь является арабо-израильский конфликт, где главным союзником арабов был СССР, а Израиля — США. Участие в той или иной степени сверхдержав в этих конфликтах, безусловно, обостряло их, придавало им непримиримый характер и затрудняло процесс урегулирования. Принципиально новым моментом в этих конфликтах сегодня является то, что они больше не связаны с глобальной конфронтацией сверхдержав, перестали быть частью глобального соперничества. В этих конфликтах сегодня не сталкиваются непримиримые интересы глобальных соперников, и это, несомненно, создает более благоприятные условия для их урегулирования.

К числу новых региональных конфликтов постбиполярной, современной эпохи относятся две группы конфликтов:

1. Постсоциалистические конфликты, являющиеся результатом политических трансформаций в Центральной и Восточной Европе и распада социалистических федеративных государств, в их числе постсоветские и постюгославские конфликты.

2. Новейшие конфликты XXI в. — в Афганистане и Ираке.

Постсоциалистические конфликты были порождены прежде всего внутриполитиче-

ской борьбой в трансформирующихся государствах. Самые значительные и острые постсоветские конфликты, оставшиеся неурегулированными (нагорно-карабахский, абхазский, южно-осетинский, приднестровский), были порождены политической борьбой, в которой одни политические силы стремились к сохранению территориальной целостности возглавляемых ими государств, а другие — к образованию новых самостоятельных государств. Природа постюгославских конфликтов была аналогичной, и здесь, несмотря на массированную вовлеченность стран Запада, не удалось добиться окончательного урегулирования проблемы. Наконец, новейшие региональные конфликты порождены, с одной стороны, террористической и антиамериканской деятельностью, а с другой — стремлением США обеспечить свою национальную безопасность и свои национальные интересы, а также интересы и безопасность своих союзников с помощью вооруженного вторжения в Афганистан и Ирак и свержения правивших там режимов.

Все вышеперечисленные региональные конфликты с точки зрения их международно-правового статуса делятся на две группы: 1) международные; 2) внутренние.

По отношению к ним действуют разные международно-правовые принципы. По отношению к международным (межгосударственным) конфликтам действует принцип неприменения силы, запрещающий применение силы в отношениях между государствами. В случае же применения силы (агрессии) жертва агрессии имеет право на оборону и на помощь, в том числе военную, международного сообщества на основе соответствующего решения Совета Безопасности ООН. По отношению к внутренним конфликтам действует принцип невмешательства во внутренние дела.

Однако во всех этих конфликтах есть нечто общее: все они в конечном счете связаны с политико-территориальными проблемами, т. е. с вопросом о власти над определенной территорией. Отделение части территории от государства, присоединение территории к государству, восстановление власти на не подконтрольной территорией, претензии на власть по отношению к одной и той же территории, смена власти над определенной территорией — таковы проявления сущностной природы этих конфликтов.

При этом налицо две политико-правовые коллизии, затрудняющие урегулирование этих конфликтов или хотя бы выработку единого подхода к такому урегулированию:

— противоречие между правом народов на самоопределение и принципом уважения территориальной целостности государств;

— противоречие между государственным суверенитетом и политикой гуманитарного или антитеррористического интервенционизма, выражающегося во вмешательстве во внутренние дела государства с целью урегулирования гуманитарного кризиса или предотвращения террористической угрозы.

Противоречие между принципом территориальной целостности государства и правом на самоопределение на практике проявляется в связи с сепаратизмом — политическим движением, добивающимся отделения (сецессии) части территории государства и создания самостоятельного государства. Сепаратизм, как правило, оперирует правом народов на самоопределение, тогда как государства, где действуют сепаратистские движения, апеллируют к принципу защиты территориальной целостности. Оба эти принципа являются частью современного международного права. Суть их подробно изложена в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., и сводится к следующему:

— территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны;

— каждый народ имеет право на самоопределение, способами осуществления которого являются создание свободного и независимого государства, присоединение к независимому государству, установление любого другого политического статуса.

Из вышесказанного, очевидно, что право на самоопределение предполагает право на сецессию — отделение от уже существующего государства, т. е. нарушение его территориальной целостности. По этому поводу вышеупомянутый документ содержит существенную оговорку, суть которой в том, что право на самоопределение не санкционирует и не поощряет действия, ведущие к расчленению или нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи [3, с. 7–11].

Из этого положения можно сделать два противоречащих друг другу вывода:

1) право на сецессию не применимо к современным демократическим государствам, в которых все народы (или все граждане) обладают равными правами, в том числе в формировании государственной власти, тем более если они, как чеченцы в России, имеют свою национально-государственную автономию;

2) вышеприведенное положение относится к государствам, действующим на основе самоопределения народов (т. е. это самоопределение уже реализовано, и все народы входят в такое государство на основе своего свободного выбора). Другими словами, если тот или иной народ оказался в составе государства не по собственной воле, не на основе самоопределения (даже если это произошло в эпоху, когда такой международно-правовой нормы просто не существовало, как, например, в XIX в., когда чеченцев силой включили в состав Российской империи), то сегодня он имеет право добиваться своего самоопределения, включая сецессию.

Все эти, казалось бы, чисто юридические тонкости на практике применяются в кровопролитных конфликтах. Раньше, чем Восточная Европа, с этой проблемой столкнулись многие страны Азии и Африки, боровшиеся за национальную независимость под лозунгом права на самоопределение, а затем столкнувшиеся с сепаратизмом под тем же самым лозунгом. Это, в частности, заставило Организацию африканского единства уточнить свою позицию по данной проблеме: согласно ей реализации права на самоопределение вправе добиваться созданная борющимся за освобождение от колониального господства народом организация. После создания независимого государства правом на самоопределение может воспользоваться лишь весь народ этого государства, а не его отдельные части.

В отечественной науке советского периода, когда вышеназванная проблема рассматривалась применительно к колониальным странам, борющимся за независимость, утвердился подход, признающий приоритет права на самоопределение по отношению к территориальной целостности, согласно которому изменения государственной территории возможны на основе реализации права на самоопределение, а территориальная целостность должна основываться на согласии входящих в его состав наций. В то же время следует отметить попытку теоретически разграничить национально-освободительные движения, действующие на основе права народов на самоопределение, с одной стороны, и сепаратизм — с другой. В соответствии с этим подходом самоопределение путем отделения является прогрессивным явлением, обеспечивающим народам наилучшие условия для развития, а национально-освободительные движения имеют всенародный характер. Сепаратизм же имеет отрицательный смысл и реакционное содержание, не является массовым движением, выражает интересы небольших групп населения, осуществляется при активном участии внешних сил, действует вопреки интересам страны, других народов [2, с. 71—72]. Применить на практике вышеназванный подход и выработать на его основе эффективный, правовой подход к урегулированию конфликта, связанного с сецессией, вряд ли возможно, поскольку у участников такого конфликта и у внешних сил могут быть различные представления о прогрессивности, реакционности и коренных интересах народа.

В западной науке следует отметить либеральную концепцию сецессии, согласно которой правом на сецессию обладают народы, группы, которые систематически испытывают несправедливость: когда нарушаются гражданские и политические права членов группы, она терпит дискриминационное перераспределение, ее территория несправедливо захвачена, ее образ жизни оказывается под угрозой [1].

Эту концепцию можно признать теоретически безупречной, соответствующей основным принципам либерализма (теории общественного договора, права на восстание и т. д.), при одном существенном допущении: однородности (этнической, конфессиональной, расовой или любой другой) населения той территории, о сецессии которой идет речь. В реальности такое случается очень редко, гораздо чаще население таких территорий является неоднородным (полиэтничным, поликонфессиональным и т. д.) и сецессия задевает права меньшинств, проживающих на данной территории. Так, провозглашение независимости Хорватии, Боснии, Герцеговины и Косова затрагивало интересы живущего здесь сербского меньшинства и приводило к его ответному самоопределению в виде создания сербских республик в Хорватии и Боснии. Точно также самоопределение и создание независимого национального государства Грузии и Молдовы подтолкнуло процесс самоопределения Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья.

Из всего сказанного можно сделать один принципиально важный вывод: по-

сколько территория является принадлежностью государства, т. е. в конечном счете граждан этого государства, то право самоопределения по отношению к той или иной части государства принадлежит всем проживающим на ней гражданам этого государства. Из этого как минимум вытекает следующее:

— не имеют правового значения исторические аспекты — время проживания на данной территории тех или иных групп. Правовое значение имеют: а) гражданство, т. е. юридически зафиксированная принадлежность к данному государству; б) постоянное проживание на территории, о самоопределении которой идет речь;

— самоопределение того или иного народа, т. е. определение политического статуса той или иной территории, которое предполагает и право на самоопределение меньшинства, проживающего на данной территории;

— самоопределение в виде сецессии территории затрагивает жизненно важные интересы государства, которому принадлежит данная территория. Из этого вытекает необходимость урегулирования, взаимоприемлемого или хотя бы наименее болезненного решения целого комплекса экономических, политических, этнокультурных и гуманитарных вопросов и создание механизма гарантий соблюдения всех договоренностей.

Современное международное право не регламентирует все вышеперечисленные аспекты, связанные с проблемой реализации права народов на самоопределение к стремлением государств к обеспечению своей территориальной целостности. Очевидно, что правовая неясность, незавершенность системы международно-правового регулирования этой проблемы в условиях, когда на территориях двухсот государств проживают несколько тысяч народов, которые по мере своего политического развития могут и, вероятно, станут стремиться к обретению того или иного политического статуса, к образованию собственной государственности, будут приводить к новым политическим конфликтам.

Сегодня очевидно, что выработанные в прошлом веке международно-правовые нормы права народов на самоопределение и территориальной целостности государств нуждаются в дальнейшей разработке, конкретизации, уточнении. Очевидно, необходимо принятие в рамках ООН специального международно-правового акта, регламентирующего условия, формы и механизмы реализации права народов на самоопределение.

Противоречие между принципом государственного суверенитета и гуманитарным, и антитеррористическим интервенционизмом сегодня также является реальной проблемой международного права и мировой политики. Вся существующая система международного права и международных отношений основывается на суверенитете государств, предполагающем невмешательство во внутренние дела государства. Это невмешательство касается и внутренних конфликтов, даже сопровождающихся массовым насилием и многочисленными жертвами. Тем более международное право не предусматривает такое вмешательство с целью свержения правящих режимов тех или иных государств, чья политика угрожает международной или национальной безопасности других государств. В этой связи представляется обоснованной точка зрения А. В. Торкунова о том, что имеет место отставание международного права от реальных процессов в сфере политики и морали, когда в условиях глобализации и демократизации вопросы соблюдения прав человека выходят за рамки исключительно внутренней компетенции отдельных государств [5, с. 61].

Этот подход применим не только по отношению к гуманитарным кризисам, но и по отношению к антитеррористическому интервенционизму. Сегодня характер угроз для международной безопасности со стороны государств-изгоев или международных террористических организаций, особенно в случае получения ими доступа к оружию массового поражения, таков, что международное сообщество и отдельные государства не могут позволить ориентироваться только на ответные действия после состоявшегося нападения. Причем это относится не только к США, не в меньшей степени это справедливо и для России. Характер и масштаб террористических угроз, обусловленный современным оружием, будут вынуждать международное сообщество и отдельные государства прибегать к превентивным мерам, к предупреждению угроз, в том числе и к ликвидации баз террористической деятельности на территории тех или иных независимых и суверенных государств. Очевидно, что и по отношению к этой ситуации необходима детальная, четкая проработка всех правовых аспектов, регулирующих возможность применения силы с целью предупреждения террористических угроз.

Помимо вышеназванных проблема уре-

гулирования современных конфликтов включает и ряд других аспектов — экономических, военных, политических и гуманитарных. Это касается, прежде всего, источников наращивания военной мощи. Очень часто на вооружение тратятся ресурсы, жизненно необходимые для общества. Нередко средства на вооружение добываются путем незаконной экономической деятельности — наркоторговлей, торговлей алмазами и др. Другая серьезная проблема — возможность приобретения современных видов вооружений.

Наконец, еще один аспект этой проблемы, относящийся прежде всего к конфликтам в Африке и некоторых других странах, — участие в них детей. В этой связи чрезвычайно важными являются инициативы «Группы восьми» («Большой восьмерки») по предупреждению конфликтов.

В этих инициативах сформулирована базовая концепция восьми ведущих государств мира в сфере предупреждения конфликтов. Наиболее важные положения заключаются в следующем:

— необходимо воспитывать «культуру предупреждения конфликтов» в мировом сообществе, поощряя международные и региональные организации, государства, неправительственные организации и других участников процесса к тому, чтобы свою деятельность и политику они рассматривали, прежде всего, с точки зрения предупреждения конфликтов, чтобы они обязались стремиться к достижению этой цели;

— усилия по предупреждению конфликтов должны основываться на соблюдении международного права, в том числе Устава ООН, принципов демократии, уважения прав человека, верховенства закона, рационального управления, устойчивого развития и других основополагающих ценностях, на которых строятся международный мир и безопасность.

В инициативах «Группы восьми» сформулирован комплексный подход к конфликтам, включающий в себя два аспекта: 1) хронологический комплексный подход, предполагающий последовательные усилия по предупреждению конфликтов на всех стадиях — от стадий, предшествующих конфликту, до постконфликтной стадии; 2) комплексный характер мер по предупреждению конфликтов, предполагающий, что на каждой стадии конфликта международное сообщество для его предотвращения должно избирательно использовать инструменты из широкого перечня политических, экономических и социально-политических мер. Кроме того, чрезвычайно важно уделять внимание вопросам прав человека и защиты гражданских лиц.

В отношении роли ООН в сфере предупреждения конфликтов позиция «Группы восьми» содержит следующие основные моменты:

— «Группа восьми» выступает за более широкое использование Устава ООН для целей превентивной дипломатии;

— «Группа восьми» рассматривает миротворческий потенциал ООН в качестве ключевого элемента глобальных усилий по предупреждению конфликтов;

— «Группа восьми» поддерживает существующий механизм ООН по обеспечению соблюдения международных норм в области прав человека.

«Группа восьми» предложила также комплекс конкретных мер по предупреждению конфликтов в следующих областях [4]:

— противодействие дестабилизирующему распространению стрелкового оружия;

— предупреждение конфликтов в рамках стратегий развития (расширение сотрудничества в сфере экономики и развития в целях содействия процветанию, сокращению масштабов нищеты, становлению здорового общества);

— пресечения незаконной торговли алмазами (доходы идут на закупку вооружений и способствуют обострению ряда конфликтов в Африке);

— противодействие вовлечению в конфликты детей и оказание помощи затронутым войной детям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Бьюкенен А.** Сецессия : право на отделение, права человека и территориальная целостность государства / А. Бьюкенен. — М. : Рудомино, 2001. — 238 с.

2. **Волова Л. И.** Нерушимость границ — новый принцип международного права / Л. И. Волова. — Ростов н/Д : Изд-во Рост. ун-та, 1987. — 142 с.

3. Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. — М. : Юр. лит., 1982. — 853 с.

4. Миядзакские инициативы «Группы восьми» по предупреждению конфликтов // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991—2002. Хрестоматия : в 4 т. — М., 2002. — Т. 1. — С. 295—305.

5. Торкунов А. В. Международные отношения после косовского кризиса / А. В. Торкунов // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002. Хрестоматия : в 4 т. – М., 2002. – Т. 1. – С. 57–65.

Поступила 29.06.10.

МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ ДЛЯ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ОПЫТ МЕТАТЕОРЕТИЗИРОВАНИЯ И. А. ИЛЬИНА И РЕАЛЬНОСТЬ

Н. И. Изергина

В статье рассматривается социально-политическое наследие великого русского философа И. А. Ильина (1883–1954) как показательный опыт метатеоретизирования в области модели демократии для будущей России. Подчеркивается, что дальнейшая демократизация может успешно осуществляться на основе органической парадигмы, т. е. учета культурно-цивилизационной специфики политического развития России в оценки состояния демократии не только с точки зрения западных «передовых» образцов, но в соответствии с внутренней логикой преобразования общества, увязывания общих принципов демократии с национальной духовной традицией.

В политической науке ведется обширная дискуссия по поводу проблем современной демократической теории, в частности, по проблемам определения и измерения демократии, ее основ. В настоящее время имеются теории, как оправдывающие российскую демократию, так и отвергающие ее. В арсенале и тех, и других достаточно веские аргументы. Значит, вопрос об органичности демократии в России неразрешим на уровне теории; он требует выхода на уровень метатеории, т. е. использования теорий по принципу взаимодополняемости.

Значение социально-политического наследия И. А. Ильина заключается в том, что оно представляет собой показательный опыт метатеоретизирования в области модели демократии для будущей России, хотя и не доведенного до создания непротиворечивой схемы. Реализацию принципа взаимодополняемости в метатеоретической системе философа блокировал ряд причин: классовый подход, лежащий в основе различных теорий; традиция русской политико-философской мысли искать главные закономерности и пренебрегать второстепенными данными в историческом развитии страны; общественный спрос на упрощающие объяснительные процедуры, построение идеализированной органической модели истории [7, с. 16]; личное мировосприятие, убежденность в том, что духовность есть ключ к истинному счастью, трактовка любой темы с учетом религиозных истоков и аспектов [10; 12, с. 8–9].

Опираясь на аналитический опыт И. А. Ильина, можно определить структуру метатеоретизирования на тему органичности демократии. Представляется возможным и необходимым выделение в ней *трех* взаимосвязанных *элементов*: ретроспективного, ситуативного, перспективного. В рамках каждого названного элемента сосредоточено определенное понимание органичности. Ретроспективная трактовка органичности означает соответствие всякой политической формы, в т. ч. демократической, национальному историческому опыту развития в духовном, социальном, политическом и экономическом аспектах. Ситуативное осмысление органичности предполагает характеристику элементов демократического политического процесса и связей между ними, имеющихся в настоящем. Органичность в перспективном уяснении есть способность быть проектом конструирования будущего. Характер взаимосвязи между обозначенными структурными ком-

© Н. И. Изергина, 2010

понентами, согласно И. А. Ильину, выражается в том, чтобы создавать национальное будущее через эксплуатацию национального прошлого, собранного в национальном настоящем.

Условием успешного теоретического решения «вечных» вопросов, связанных с поиском оптимального направления развития России в начале XXI в., является разведение всех имеющихся теорий по указанным трем уровням с целью последующего построения метатеории. Она послужит в свою очередь для исследования или описания других теоретических систем.

Метатеоретизирование И. А. Ильина в области модели демократии для будущей России основывается на научных методологических установках органицизма, имевших длительный период своего формирования начиная с античной натурфилософии. В XIX в. органицизм приобретает статус теоретико-методологической системы [1; 8; 9]. Взяв на вооружение важнейшие положения органицизма, И. А. Ильин последовательно применил их для анализа состояния советской и прогнозирования социально-политического развития постсоветской России.

В своих многочисленных работах и в первую очередь в знаменитой книге «Наши задачи» он обосновал в качестве модели для России органическую демократию, избежав при этом крайностей европоцентризма и этнонационализма. В данном контексте им дается всесторонний анализ недостатков формальной западной демократии как власти большинства населения, осуществляемой через институты представительства — партии, выборы, парламенты. Обоснованный интерес вызывает в этой связи прогноз философа о неизбежном обострении кризиса формальной демократии в будущем, сделанный им еще в первой половине XX в. Нынешнее развитие демократии вполне подтверждает этот прогноз философа. Очень характерна в этом отношении главная тема XX Всемирного конгресса Международной ассоциации политической науки, состоявшегося в период с 9 по 13 июля 2006 г. в г. Фукуока (Япония), — «Работает ли демократия?». Любопытно, что современная демократия рассматривалась на конгрессе именно так, как более полувека тому назад ее рассматривал И. А. Ильин: с точки зрения ее эффективности, социальной справедливости, как длительный историко-цивилизационный процесс, который имеет значительные особенности в различных странах. В частности, на конгрессе было выражено сомнение в превосходстве плюралистической демократии западного типа, опирающейся на правовое государство, рыночную экономику; отмечена актуальность проблемы определения пределов «европоцентричного» понимания демократии и пути ее консолидации и развития. Соответствуют идеям И. А. Ильина о будущем строе России и такие пункты программы стабилизации и упрочения современных демократий, озвученной на данном конгрессе, как расширение политического образования для более глубокого понимания гражданами роли их политического участия; разумное, ответственное голосование; открытость и подотчетность финансирования политических партий; ограничение уровня социально-экономического неравенства, ведущего к дифференциации доходов и власти между богатейшими и беднейшими категориями населения [7; 14].

С конца 80-х гг. XX столетия на основе реальных попыток демократизации ученые на новом уровне знаний возвращаются к пониманию первостепенного значения основ демократии [13]. Вопросу об основах демократии отводится центральное место в теории органической демократии И. А. Ильина.

Обращение к данной теории актуально, т. к. она создавалась великим русским философом именно для будущей России на основе учета ее исторических, культурных, социальных и политических традиций, а также на основе учета мирового политического опыта демократического строительства. *Проект «органической демократии»* — это выражение «особого пути» России, это модель модернизации без вестернизации, но в то же время не изолирующая страну от общемировых процессов, не чуждающаяся идеи универсального устроения человеческой жизни. Однако начало, которое должно лечь в его основу, не философско-правовое, а духовно спасающее и нравственно-возвышающее.

Любопытно, что активно обсуждаемый сегодня *проект «суверенной демократии»*, претендующий на то, чтобы выступить в качестве мобилизующего и консолидирующего фактора перед лицом новых реальных внешнеполитических и внутриполитических вызовов, восходит в своих приоритетах к либерально-консервативной идеологии Ивана Ильина. Речь идет о следующих приоритетах «суверенной демократии»: творческое сословие как ведущий слой нации, возобновляющий новации и синергию креативных гражданских групп; культура как ме-

ханизм смыслообразования и идейного влияния и т. д. [11, с. 90].

Российская демократия все еще находится в начальной стадии формирования. Отличительная черта нынешнего этапа в политическом развитии России — глубокий кризис либеральной модели, который подтвердил предвидение И. А. Ильина о неэффективности попыток воспроизведения на российской почве западной версии этой модели.

К ответу на вопрос о том, как властный режим, сложившийся в современной России, способен эволюционировать в направлении демократии качественности, в наибольшей степени отвечающей отечественным традициям и историческому опыту, мы можем приблизиться через глубокий анализ масштабов происходящей трансформации в свете теории органической демократии И. А. Ильина как методологической основы данного анализа. Отправной пункт анализа — органическое понимание политики, государства и демократии. По нашему мнению, именно идеи И. А. Ильина об органической демократии должны быть претворены в жизнь. Реализация или стремление реализовать именно органическую демократию поможет стабилизировать социально-политическую обстановку в нашей стране, а также обеспечить ее *качественное* улучшение.

Основанием для подобного утверждения служат преимущества органической модели демократии по сравнению с формальной. Сегодня возникли сомнения в превосходстве формальной плюралистической демократии западного типа, опирающейся на правовое государство и рыночную экономику, в силу ее недостаточной способности адаптироваться к насущным вызовам времени — демографическим переменам, угрозам международного терроризма, изменениям ценностных основ современных политических организаций, определению пределов «европоцентричного» понимания демократии и др. При этом большинство ученых подвергают критике не столько саму демократию как феномен, сколько ее определенные неэффективные институты, структуры, лиц, принимающих решения, эрозию ценностей и т. п. [2].

Органическое содержание демократии, по И. А. Ильину, предполагает в народе способность править государством. Для этого ему необходимы чувство государственной ответственности, свободная лояльность и элементарная честность, государственно-политический кругозор, сила личного характера, уважение к труду, гражданское мужество, национальное всеединство. Словом, органическая теория демократии рассматривает ее не просто как власть большинства (толпы), а именно как власть духовных, активных и политически культурных граждан. Таких граждан необходимо воспитывать.

Новый русский уклад (религиозный, познавательный, художественный, гражданский, собственнический и хозяйственный) должен прежде всего воспитать и укрепить в себе «новый ведущий слой», «новую русскую национальную интеллигенцию», а затем передать его народу в процессе «нового, христиански-социального, волевого, творческого воспитания». Для этого новая элита должна извлечь уроки из русского исторического прошлого, ибо согласно органическому пониманию политики формы государственного устройства развиваются подобно живым организмам по своим внутренним законам, которые складываются на базе специфической культуры народа, веками накапливающейся мудрости.

Устоявшиеся способы политической жизнедеятельности несут на себе отпечаток географических условий страны, характера ее исторического пути, веками господствующих религиозных верований. Принцип органического понимания политики отрицает эффективность одной и той же политической модели или схемы для различных социально-культурных общностей.

И. А. Ильин резко выступал против всех видов политического доктринерства, т. е. абсолютизации какой-либо абстрактной политической модели и стремления к повсеместной реализации, навязывания ее всем народам без учета их культурно-исторической специфики. Известный спор о восточной или западной природе духовности России философ решает, не превращаясь ни в фанатичного славянофила, ни в слепого западника. Настаивая на драгоценной самобытности русского народа, его духовного акта, философ ставит главную задачу обновления постсоветской России: «искать во всех нас *нового русского духа*». Это означает, что, сохраняя воздействие нашей природы и истории, органическое свободолюбие, естественную православность души и непосредственную искренность духа, мы должны вырастить «свою особую, новую русскую культуру воли, мысли и организации».

Самобытность русской души и русской культуры в том, что ее первичные силы (сердца, созерцания, свободы и совести) должны быть определяющими по отноше-

нию к вторичным силам (воли, мысли, формы и организации). Россия может быть и будет обновлена именно «духом сердечного созерцания и предметной свободы», считал великий русский философ. Отсюда основной смысл сформулированной им русской идеи: осуществить свою национальную земную культуру, проникнутую христианским духом любви и созерцания, свободы и предметности. Этой главной цели и должна служить органическая демократия [4].

Теория органической демократии сочетает несколько целей — соучастие (народа и правительства); свободу (прежде всего духовную); правление лучшего меньшинства во имя высшего блага всех; правовой порядок и социальность; баланс управления и самоуправления. Теория органической демократии включает в себя комплексные предпосылки (искусство свободы, высокий уровень правосознания народа, экономическую самостоятельность гражданина, уровень образования, позволяющий понимать выборный процесс и предлагаемые программы, политический опыт и т. д.), занимающие как бы срединное положение между образами демократии и действительностью. Это значит, что теория органической демократии, опережая реальность, не теряет ее из виду.

Центральным звеном теории органической демократии стала категория правосознания. Правосознание сообщает «известное *чувство меры* во всех социальных проявлениях человека»; в нем человек «утверждает свою собственную духовность и признает духовность других людей». Отсюда и основные аксиомы правосознания: чувство собственного духовного достоинства, способность к самообязыванию и самоуправлению и взаимное уважение и доверие людей друг к другу.

И. А. Ильин был твердо убежден в том, что органический характер демократизации, втягивания масс в политику возможен лишь в меру вызревания правосознания рядовых граждан, постепенного обретения ими способностей и творческих навыков к самоуправлению. Народное правосознание растет только тогда, когда между правящими и управляемыми нет противопоставления, когда управление народом есть в то же самое время самоуправление народа. Оптимальное соотношение значений начал управления и самоуправления определяется И. А. Ильиным с учетом таких переменных, как размеры государственной территории, национальный состав, геополитическое положение, уклад народного характера и т. д.

Сразу после падения коммунистического строя в сложнейших условиях катастрофического обнищания основной массы населения, ослабления союзного центра, антисоциальных по сути ценностных ориентаций, внедренных в духовный уклад народа тоталитаризмом, правильное соотношение управления и самоуправления, «учреждения» и «корпорации», на взгляд философа, могла бы обеспечить только национально-патриотически и либерально ориентированная «демократическая диктатура». Ее основной задачей мыслитель считал обеспечение максимально благоприятных условий для возрождения и культивирования основ духовности и народного правосознания. Это предполагает исключение практики государственного принуждения и контроля в сфере частной жизни индивида, особенно там, где совершается таинство свободного духовного самоопределения личности; возрождение в людях доверия к частной собственности, частному труду и хозяйственной инициативе; обретение ими материальной независимости и чувства собственного личного достоинства. Лишь в меру обретения всего этого народное большинство постепенно приобретает и навыки к ответственной самодеятельности в сфере национально-государственного строительства, порождающей потребность в политических правах и свободах, развивающей культуру правильного пользования ими.

Итак, в теории органической демократии глубоко и верно примиряются начало свободы, начало власти и правового порядка, творческой инициативы и исторической преемственности. В ней либерализм органично соединен с государственностью, патриотизмом, духовными ценностями и традициями, присущими русскому народу. Ее превосходство перед формальной заключается в том, что она исходит от человеческого духа и восходит к *национальному единству* и его *общим интересам*; она *качественна* и ищет *духовных корней и решений*. Именно такая демократия, по мнению И. А. Ильина, желательна и спасительна для постсоветской России.

Всякая теория социального преобразования содержит в себе черты, которые по мере развития исторической практики обнаруживают свой утопизм. По-видимому, теория органической демократии также имеет элементы и черты утопизма. Но главное не в этом. Важно, что ее магистральный прогноз отражает основные исторические тенденции: жизнь государства слагается органически; люди, участвующие в этой жизни,

не просто нуждаются в свободе и требуют ее, но *«они должны быть достойны ее»*, участие людей в жизни государства не сводимо к внешним делам и внешнему порядку; оно включает и напу *внутреннюю жизнь*. «В государство включаются (строят его, укрепляют его, колеблют его, совершенствуют его или, наоборот, разрушают его) — все *свободные*, частноинициативные, духовно-творческие, внутренние настроения и внешние деяния гражданина» [4, с. 294].

И. А. Ильин не отрицает какой-либо государственный строй, а выявляет те духовные основы, на которых он только и может эффективно функционировать. Для философа одинаково неприемлемы как абстрактный монархизм, так и абстрактный демократизм. С этих позиций демократическая трансформация общества предполагает детальный анализ конкретной ситуации и выдвижение на этой основе оптимальной в данной ситуации модели демократии. По мнению И. А. Ильина, после падения коммунистического строя в России, «вернее всего», будет «такая новая политическая форма, которую не подведешь ни под какую историческую и юридическую категорию, ибо она возьмет *жизнеспособное из разных форм*; она сложится в хаосе, из беды и нужды, в виде великой, спасительной импровизации; она будет приспособляться на ходу, будет подвижна и изменчива...» [15, с. 71].

Сильная сторона органического понимания политики и демократии заключается как раз в том, что оно акцентирует внимание на факторах именно духовного, культурного порядка, определяющих развитие экономических и политических систем. Кроме того, органическое понимание политики и демократии исключает однозначные предписания. Демократическое строительство — это творчество, исходящее из осознания уникальности конкретной политической ситуации, ее слитности с социально-экономической и духовно-культурной средой. Одновременно органический подход обязательно подразумевает изучение и разумное использование накопленного мирового политического опыта государственного строительства.

Теория органической демократии дает возможность решения такой проблемы современных демократических обществ, как «рост аномичной демократии». Ее суть в том, что в демократических обществах сегодня недостает не согласия по поводу *правил* игры, а понимания *цели*, во имя которой стоит играть. Культу мертвой формальной *процедуры* в теории органической демократии противопоставляются здоровые традиционные ценности, сообщающие биологическим особям их человеческий облик, наделяющие *смыслом* их бытие и ориентирующие их практику. Это абсолютные и объективные ценности, имеющие морально-религиозную природу (Откровение, Истина, Добро, Красота, естественное, т. е. «совестное» Право) и составляющие реальный фундамент любой национальной культуры. Именно эти постоянные субстанции определяют реальную меру, соотношение значений индивидуальности и коллективизма, автономии и солидарности, управления и самоуправления, являющихся источниками политического здоровья общества.

Назначение органической демократии — беречь национальную культуру и создавать условия для ее расцвета. ***Главный путь, ведущий к расцвету русской национальной культуры,*** по Ивану Ильину, есть путь нового воспитания, исходящего «из трех великих основ человеческой жизни и культуры — *свободы, любви и предметности*», взаимно обусловливающих друг друга [5, с. 143–144].

В заключение отметим еще одну особенность органического понимания политики: оно состоит не только в том, чтобы освобождать и поощрять лучшие силы народа, но и гасить «отрицательные силы и волевые заряды и находить для них положительное применение» [6, с. 131]. Народная жизнь органична: каждая часть нуждается в остальных и служит им. Каждый из нас заинтересован самым реальным образом в благополучии каждого из своих сограждан: один бедствующий, оставленный без помощи, ставит всех в положение черствых предателей; один нищий есть угроза всем; один заболевший чумою заразит всех; и каждый сумасшедший, каждый запойный пьяница, каждый морфинист есть общая опасность.

Политика не должна разъединять людей, а напротив, должна объединять людей на том, что «им всем общее». Поэтому истинная политика утверждает органическую солидарность всех со всеми. И вследствие этого истинный политический успех обеспечивается «органическим созерцанием» того, что соединяет всех со всеми и «гражданским мужеством», чтобы бороться против того, что их разъединяет. Такова «программа всеобщей органической солидарности» Ильина, составляющая важнейшую основу органической демократии [3, с. 267].

Теория органической демократии

И. А. Ильина носит нормативную и консервативную направленность, но это не значит, что она утопична, архаична и анахронична. Опыт переходного состояния России показывает, что либерализм вряд ли утвердится в обществе без органичного соединения с государственностью, патриотизмом, духовными ценностями и традициями, присущими русскому народу, а общественно-политический идеал наполнит смыслом и задаст общее направление проводимым реформам. В этой связи теория органической демократии И. А. Ильина имеет непреходящее значение.

Высокоодаренной личностью и пророком назвали И. А. Ильина современные исследователи Н. П. Полторацкий и В. Офферманс. Они отмечали, что И. А. Ильин был глубоким мыслителем, основной задачей которого было служение Богу и всему русскому народу. В заключение напомним, пожалуй, главную формулировку Ильина, определяющую будущее России: «России нужен новый русский человек, проверенный огнями соблазна и суда, очищенный от слабостей, заблуждений и уродливостей прошлого и строящий себя по-новому, из нового духа, ради новых великих целей» [3, с. 271].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Арутюнян М. П.** Принцип органицизма в классической и современной социальной философии : дис. ... канд. филос. наук / М. Н. Арутюнян. — Пятигорск, 2006.

2. **Делягин М. Г.** Ценностный кризис : почему формальная демократия не работает / М. Г. Делягин // Полис. — 2008. — № 1. — С. 109—122.

3. **Зотов В. Д.** Слово об Иване Ильине / В. Д. Зотов // Соц.-гуманит. знания. — 2006. — № 4. — С. 258—271.

4. **Ильин И. А.** Об органическом понимании государства и демократии / И. А. Ильин //Ильин И. А. Наши задачи : в 2 т. — М., 1992. — С. 293—296.

5. **Ильин И. А.** О воспитании в грядущей России / И. А. Ильин // Ильин И. А. Наши задачи : в 2 т. — М., 1992. — Т. 2. — С. 142—152.

6. **Ильин И. А.** О политическом успехе / И. А. Ильин // Ильин И. А. Наши задачи : в 2 т. — М., 1992. — Т. 2. — С. 122—132.

7. **Ирхин Ю. В.** Всемирный конгресс Международной ассоциации политической науки в Японии «Работает ли демократия?» / Ю. В. Ирхин // Соц.-гуманит. знания. — 2007. — № 1. — С. 222—244.

8. **Кольцов Б. А.** Идея органицизма в философско-исторических концепциях Н. Я. Данилевского и К. Н. Леонтьева : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Б. А. Кольцов. — Саратов, 2003. — 22 с.

9. **Кузьмина Г. П.** Идеи органицизма в русской социальной философии : автореф. дис. ... д-ра филос. наук / Г. П. Кузьмина. — Чебоксары, 2007. — 42 с.

10. **Лисица Ю. Т.** Консервативная мысль Ивана Ильина / Ю. Т. Лисица // Ильин И. А. О воспитании национальной элиты. — М., 2001. — С. 5—14.

11. **Окара А. Н.** Реприватизация будущего. «Суверенная демократия» : от поисков «новой русской идеи» к «миссии» корпорации ЗАО «Россия» / А. Н. Окара // Полития. — 2007. — № 1. — С. 85—95.

12. **Смирнов И. Н.** И. А. Ильин о духовном обновлении России / И. Н. Смирнов // Ильин И. А. Наши задачи : в 2 т. — М., 1992. — Т. 1. — С. 6—15.

13. **Сытин А. Г.** Исследование вопроса о необходимых предпосылках демократии в западной политической мысли XX в. : основные идеи и проблемы / А. Г. Сытин // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 12, Политические науки. — 2006. — № 4. — С. 51—59.

14. Хроника политической науки // Полис. — 2006. — № 5. — С. 185—186.

15. **Шаронов Д. И.** Концепция органической демократии И. А. Ильина / Д. И. Шаронов // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 12, Социально-политические исследования. — 1994. — № 1. — С. 60—71.

Поступила 22.06.10.

СОЦИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В 1990-е годы

С. В. Митин

В статье рассматриваются проблемы социально-экономической трансформации в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-е гг. Сделаны выводы о качестве жизни, критериях бедности, уровне безработицы и др.

Во всех странах Центральной и Восточной Европы в первые годы реформ снижался жизненный уровень и ухудшалось качество жизни основной части населения. Развитие массовой безработицы, расширение бедности, разрушение системы социальных гарантий имели место во всех этих странах, однако эти процессы проявлялись с разной степенью остроты. При этом глубина падения жизненного уровня в каждой из стран в решающей мере определялась достигнутыми ранее уровнем развития социальной сферы, накопленным запасом социальной прочности и в меньшей степени избранной моделью преобразований.

В ходе системной трансформации острота социальных проблем оставалась высокой. Более того, даже при улучшении экономического положения оценка населением результатов рыночных реформ оставалась низкой.

Развеялась эйфория относительно возможностей рынка решить в короткие сроки назревшие социальные проблемы и обеспечить сравнимый с западными стандартами уровень демократии и благосостояния населения. К моменту начала широкомасштабных рыночных преобразований для населения всех стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) были характерны высокие социальные ожидания. Они были в значительной мере обусловлены обширными социальными программами, которые начали осуществляться в регионе в 1960—70-е гг., превышающими экономические возможности стран, и подпитывались сравнением с жизненным уровнем ближайших соседей. Между тем, по имеющимся оценкам, уровень жизни в среднем в этом регионе составляет примерно одну треть среднего по Европейскому сообществу. По данным за 1999 г., отношение валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения к среднему уровню по 15 государствам Европейского союза (ЕС) составляло (по паритету покупательной способности валют): в Болгарии — 24 %, Венгрии — 53, Польше — 42, Румынии — 27, Словакии — 49, Словении — 73 и Чехии — 62 %.

В 1990-е гг. страны ЦВЕ еще не вышли на траекторию устойчивого экономического роста. Почти во всех странах уровень доходов населения в эти годы периодически заметно снижался. В Венгрии это произошло в 1995—1996 гг.: реальная заработная плата в 1995 г. сократилась по сравнению с предыдущим годом на 12 %, в 1996 г. — на 5 %, а ее рост возобновился лишь в 1997 г. В целом реальные доходы на одного занятого составили в конце 1990-х гг. в Венгрии примерно 80 % от уровня 1989—1990 гг. [3, с. 258].

В Чешской Республике в 1997 г. были приняты меры по жесткому регулированию заработной платы с помощью мер налоговой и денежной политики, а также ряда административных мер (включая замораживание заработной платы в бюджетных учреждениях). Существенное снижение темпов роста заработной платы рассматривалось тогда как ключевое условие стабилизации и восстановления экономической сбалансированности. В целом за весь период трансформации чистые денежные доходы населения Чешской Республики в сопоставимых ценах снизились на 10 %.

Одними из наиболее высоких были темпы роста доходов населения в Словении. В 1992—1996 гг. объем выплаченной заработной платы увеличился на 29 %, а с учетом социальных трансфертов и других выплат доходы населения за пять лет выросли на 44 % при росте ВВП на 15 %. В этих условиях неизбежным стало последующее снижение темпов роста реальной заработной платы.

© С. В. Митин, 2010

В Польше, где поступательный рост доходов не прерывался экономическим кризисом, в конце 1990-х гг. ставилась задача ограничения платежеспособного спроса в связи с необходимостью восстановления макроэкономической сбалансированности. Попытки ограничить платежеспособный спрос посредством повышения цены потребительского кредита, как это делались в 1996—1997 гг., заметных результатов не принесли.

Наиболее значительным в последние годы было сокращение доходов населения в Болгарии и Румынии. В Болгарии, экономика которой в 1996 — первой половине 1998 г. находилась в глубоком кризисе, в 1996 г. реальные доходы населения снизились на 21 %, в 1997 г. снижение продолжалось и лишь в 1998 г. наметился их некоторый рост. В Румынии в 1997 г. реальная заработная плата снизилась почти на четверть, в 1998 г. еще на 4 %. Положение стабилизировалось лишь в 1999 и 2000 гг.

Высокими остаются темпы инфляционного давления на доходы населения. За 1996—2001 гг. потребительские цены выросли в Венгрии почти в 2 раза, в Польше — на 83 %, в Румынии — в 11 раз, в Словакии — на 44 %, в Словении — на 47 и в Чехии — на 38 % [3, с. 247].

Произошло увеличение дифференциации доходов в сочетании с ослаблением перераспределительных возможностей государства. Причем по мере достижения экономического роста дифференциация доходов углубляется.

В условиях углубляющейся дифференциации особенно наглядной стала проблема бедности. В прошлом эта проблема просто не существовала в таких масштабах. Бесплатное образование, профессиональная подготовка и здравоохранение были доступны практически всем, гарантировалось (хотя и скромное) обеспечение в старости. Существование малообеспеченности и низкого жизненного уровня не вело к появлению слоев, полностью потерявших связь с обществом и не способных вновь включиться в производственный процесс и общественную жизнь.

Масштабы бедности в странах ЦВЕ трудно оценить из-за различных подходов к критериям ее оценки в каждой из рассматриваемых стран. Если использовать в качестве черты бедности применяемый для сравнений в международной практике критерий 4 доллара в день, или 120 долларов в месяц по мировым ценам, и скорректировать данный показатель в соответствии с паритетом покупательной способности валют для каждой страны, то к концу 90-х гг. доля населения с доходами ниже черты бедности (по данным бюджетов домашних хозяйств) увеличилась в Болгарии с 2 % в 1989 г. до 15 %, в Польше — с 6 в 1987—1988 гг. до 20 %, в Венгрии — с 1 до 15,4 %, в Румынии — с 6 в 1989 г. до 45 %. В Словении и Чехии в 1987—1988 гг. не было населения с доходами ниже этого уровня, в конце 1990-х гг. его доля не превышала 1 % [3, с. 273].

Национальные критерии бедности в большинстве стран в середине 1990-х гг. были снижены. В Болгарии черту бедности определял так называемый минимальный потребительский доход, который примерно вдвое ниже прежнего прожиточного минимума, в Польше и Венгрии — величина минимальной пенсии. В Чехии и Словакии чертой бедности служил прожиточный минимум. Он гарантировался государством, т. е. государство обеспечивало выплату социального пособия, дополняющего доход до величины прожиточного минимума. Поэтому в этих государствах показатели бедности наименее значительны, хотя Словакия в последние годы демонстрирует быстрый рост безработицы и бедности.

В потреблении населения развивались разнонаправленные тенденции. Уже в начале рыночных преобразований во всех странах расширился потребительский выбор, стала развиваться сфера услуг. В то же время в большинстве стран продолжала оставаться высокой доля расходов домашних хозяйств на продовольствие. Этот показатель не только характеризует структуру потребления, но и свидетельствует о степени общего благосостояния населения, является одним из индикаторов бедности.

Одним из наиболее острых социально-экономических последствий первого этапа рыночных преобразований в странах региона (этапа либерализации и макроэкономической стабилизации) было сокращение занятости и быстрый рост безработицы. Эти проблемы можно с полным правом назвать главным социальным вызовом процесса трансформации.

Наиболее высокий уровень безработицы наблюдался в 1993 г.: от 16,4 % экономически активного населения в Болгарии и Польше до 12,1 % в Венгрии и 10,4 % в Румынии. Исключением была Чехия, где уровень безработицы в 1993 г. составил всего 3,5 %.

По мере возобновления экономического роста в странах ЦВЕ стала сокращаться и

безработица. Во всех странах, кроме Чешской Республики, в 1999 г. уровень безработицы был ниже, чем в 1993 г., в Чехии он повысился до 9,4 %. Несмотря на тенденцию к снижению, безработица в странах ЦВЕ к концу 90-х гг. стабилизировалась на достаточно высокой отметке. В 1997 г. средний уровень безработицы в странах Центрально-Восточноевропейского региона равнялся 11,6 % экономически активного населения, в странах Европейского союза — 10,6 %, т. е. ее уровень достиг западноевропейского [1, с. 87].

По всему Центрально-Восточноевропейскому региону жертвой непропорционально высоких тяжелых последствий, связанных с распространением бедности, крахом системы социальных услуг и сокращением возможностей, стали дети и молодежь; все это ставит под угрозу их успешную интеграцию в общество. Также во всех странах ЦВЕ ухудшилось качество жизни пожилых людей; особенно это касается самых старших возрастных групп или тех, кто не получает поддержки семьи. Размер пенсии в целом был очень низок. Он обеспечивал, как правило, доход пенсионеров на уровне черты бедности (за исключением Польши, Словении и в меньшей степени Венгрии). Поскольку индексация пенсий была преимущественно прогрессивной (т. е. чем ниже пенсия, тем в большей степени она увеличивалась), дифференциация пенсий невелика, и большинство пенсионеров почти во всех странах, кроме Польши и Словении, получали в 1990-е гг. только минимальную пенсию.

Учитывая распространенную безработицу, резко сузились возможности нахождения новой работы для инвалидов. Хотя во многих странах права инвалидов гарантированы конституцией, реализуются они лишь в отдельных государствах [2, с. 124].

Несмотря на повсеместное снижение жизненного уровня, группе стран (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и Словения) благодаря более благоприятным исходным условиям, более высокому уровню подготовки и организации трансформационного процесса, а также более высокому качеству экономической и политической элиты удалось сравнительно быстро и без значительных социальных конфликтов пройти основные этапы либерализации, приватизации и институциональных изменений. Анализ показывает, что немаловажную роль в снижении социальной цены реформ сыграло качество управления социальными процессами. Благодаря этому не было допущено сокращение объема образовательных услуг населению. В целом за 1990-е гг. показатели охвата населения соответствующих возрастов общим средним и высшим образованием заметно улучшились.

Не произошло и сокращения средней продолжительности жизни, в большинстве стран она в 1990-е гг. даже выросла на 2—3 года. Но это был период постоянного увеличения продолжительности жизни в развитых европейских государствах, поэтому разрыв с ними увеличился весьма заметно, стало явным растущее отставание стран ЦВЕ по одному из наиболее важных обобщающих показателей качества жизни.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Колодко Г.** От шока к терапии : Политическая экономия постсоциалистических преобразований / Г. Колодко. — М. : Просвещение, 2000. — 432 с.

2. Мировой опыт реформирования пенсионных систем : Концептуальные подходы и практические действия. — М. : Наука, 1999. — 465 с.

3. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века : в 3 т. Т. 3 : Трансформации 90-х годов. — М. : Наука, 2002. — 462 с.

Поступила 08.06.10.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ВНУТРЕННИХ И ВНЕШНИХ ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВА

С. А. Мальченков

В статье обосновывается необходимость рассмотрения геостратегии государства в двух направлениях: внешне- и внутриполитическом. Анализируются факторы, обеспечивающие взаимосвязь внутренних и внешних геостратегических приоритетов государства. Приводится основанная на этих принципах классификация геостратегических приоритетов России.

До недавнего времени геополитика понималась лишь как наука, связанная с деятельностью государств на международной арене. Соответственно, и поиск приоритетов геополитики и геостратегии любого государства осуществлялся лишь за пределами его границ. В последние годы ситуация изменилась коренным образом. В большинстве новейших исследований **геостратегические приоритеты рассматриваются в двух измерениях: внутриполитическом и внешнеполитическом.**

А. Д. Богатуров по этому поводу пишет, что «...наряду со сферой чисто внешнеполитического взаимодействия объектом дипломатических переговоров стала внутренняя политика государства». В традиционных международных отношениях (межгосударственных) взаимодействие акторов выражается, прежде всего, во взаимодействии внешних политик государств; в современной мировой политике взаимодействие распространяется «...по всей толще внешней и внутренней политики субъектов» [7, с. 35].

Можно говорить об относительной самостоятельности внутренней и внешней геополитики. При этом нельзя забывать о том, что **обе составляющие геополитики тесно связаны между собой и, зачастую, одна из них может оказывать определяющее влияние на другую.** Эта взаимосвязь имеет в нашей стране различные основания. Прежде всего, единство внутренней и внешней политики России определяется соответствующими нормами законодательства.

Если обратиться к Основному закону — Конституции Российской Федерации — то можно отметить, что «единство системы государственной власти» закреплено в ст. 4. Ст. 71 объединяет в ведении Российской Федерации как внутригосударственные элементы геополитики («оборона и безопасность», «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства»), так и внешнюю политику и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира, а также внешнеэкономические отношения [8]. В следующей статье закреплено сочетание внутренних и внешних полномочий, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов: «...установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления», с одной стороны, и «...координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации» — с другой [8].

Единство внутренней и внешней политики (и геополитики, в том числе) призвано к наделению полномочиями в сфере международной политики главных должностных лиц и органов нашего государства. Помимо объективного взаимодействия внутренней и внешней геополитики России, проистекаю-

© С. А. Мальченков, 2010

щего из единства системы управления, существуют и другие факторы, определяющие сближение этих сфер. Так, например, продолжающееся углубление тенденций **глобализации** (и одновременно регионализации) коренным образом изменило отношение к пространству вообще и к государственным границам, в частности. Границы становятся более «прозрачными», развивается трансграничное межрегиональное сотрудничество, претерпевает изменения сама система субъектов международных отношений. В этих условиях ни одна важная задача не может решаться как исключительно в пределах территории собственного государства, так и, наоборот, лишь как внешнеполитическая проблема. В результате можно говорить о появлении таких приоритетов, которые вообще не могут однозначно быть отнесены к сфере внутренней или внешней геополитики и геостратегии, а находятся на стыке этих величин.

К сожалению, большинство программных документов, регулирующих дальнейшее развитие нашей страны, практически не учитывают эту очевидную современную тенденцию. Так называемые Приоритетные национальные проекты — программа по росту «человеческого капитала» в России, объявленная тогдашним Президентом В. В. Путиным и реализующаяся с 2006 г., — явно не лишены такого недостатка. Многими исследователями отмечается, что приоритетные направления «инвестиций в человека» — здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство — зачастую рассматриваются лишь как внутригосударственные проблемы, замкнутые в границах страны. При этом не вызывает сомнения то, что грамотное заимствование зарубежного опыта, взаимодействие с другими государствами и международными организациями необходимы во всех этих сферах.

В этом отношении в положительную сторону отличаются другие, более ранние документы, принятые в 2000 г. Концепция внешней политики, Концепция национальной безопасности и Военная доктрина Российской Федерации исходят из идеи единства и взаимообусловленности задач во внутренней и внешней политики, что постоянно подчеркивается в их текстах. Именно поэтому мы считаем необходимым строить **классификацию геостратегических приоритетов** современной России именно на основе этих ключевых документов (а также новой их редакции — 2008 и 2009 гг.).

Едва ли не единственным исследователем, который представляет собственное понимание системы современных геостратегических приоритетов России, является Н. М. Сирота. Он рассматривает этот вопрос в одной из глав своего учебного пособия «Геополитика. Краткий курс» [11].

Классификация Сироты имеет один, но очень существенный недостаток: он приравнивает понятие «геостратегический приоритет» к тому, что далее будет рассматриваться как «внешнеполитический региональный приоритет». То есть под геостратегическим приоритетом у него понимаются СНГ, Западная Европа, США, Азиатско-Тихоокеанский регион и т. д. Такое рассмотрение, на наш взгляд, неоправданно сужает содержание понятия, о чем уже говорилось ранее.

В основе нашего исследования будет лежать та классификация приоритетов, которую приводит Д. В. Доленко в своей монографии «Геополитика в XXI веке» [3]. Эта типология имеет, как минимум, два важных преимущества:

1) она основывается на содержании официальных государственных документов;

2) она выделяет как внешние, так и внутренние приоритеты.

Непосредственное разграничение геостратегических приоритетов мы начнем именно со сферы внутренней политики. Традиционно преимущество отдавалось внешней составляющей, но в последнее время налицо возрастание роли внутриполитических факторов. Косвенным подтверждением этой точки зрения могут считаться высказывания тогдашнего Президента России В. В. Путина о примате внутренней политики над внешней в нескольких Посланиях Федеральному собранию.

Внутриполитическая составляющая современной геостратегии России имеет первостепенное значение, поскольку именно отсюда исходят главные угрозы ее национальной безопасности. Именно здесь находятся проблемы, от решения которых зависит положение страны в мире. Тенденция к укреплению политической стабильности в России позволяет российской дипломатии более уверенно проводить в жизнь внешнеполитический курс государства, выстраивать его в расчете на долгосрочную перспективу [5, с. 49].

Внутренняя геополитика является новым, быстро развивающимся направлением геополитической мысли. Его начал разрабатывать французский исследователь Ив Лакост. В основу его учения был положен совершенно новый принцип — анализ конкретных региональных (локальных) ситуаций, с использованием некоторых методоло-

гических моделей, заимствованных из инструментария классической геополитики. Геополитические же соображения в его концепции служили лишь для оправдания устремления властных инстанций относительно определенных территорий и населяющих их людей [4]. Как отмечает А. Дугин, «внутренняя геополитика» Лакоста как бы «деглобализирует» геополитику, отказываясь от глобальных парадигм, существенно сужая масштаб и конкретизируя предмет исследования.

Локальный, практический характер методик внутренней геополитики позволил многим исследователям говорить о ней как об элементе «прикладной геополитики», т. е. геостратегии. Сегодня фактически не существует ни четкого определения понятия «внутренняя геополитика», ни единого мнения относительно ее функций, методов и объекта изучения. Многие исследователи, особенно российские, часто рассматривают внутреннюю геополитику очень широко, вводя в спектр ее анализа вопросы политической, хозяйственно-экономической, национальной и даже идеологической организации государства, приписывая ей даже функцию управления и контроля. Тем самым, ученые во многом отождествляют ее с внутригосударственной политикой и стратегией развития государства [2].

В противоположность этой точке зрения существует и другой подход, согласно которому роль геополитики в целом и внутренней геополитики, в частности, заключается, прежде всего, в выяснении взаимодействия природных и, шире, географических факторов, включая факторы искусственной, антропоморфной среды, с различными системами и способами политической организации. В рамках данного подхода анализируется, какие ограничения накладывают географические факторы на политическую практику и какие из подобных факторов могут быть эффективно использованы при том или ином способе политической организации [6, с. 82].

В целом существующее разнообразие трактовок позволяет каждому исследователю давать собственную характеристику внутренней геополитики, не ограничивая себя формальным набором факторов. Таким образом, проблемный ряд анализа в масштабах одного государства в наиболее общем виде может быть представлен следующим образом:

— влияние внешних геополитических факторов на стабильность внутриполитической ситуации в государстве;

— характер отношений центра и регионов;

— характер межрегиональных отношений и влияния на них центральной власти;

— наличие регионов с высокой концентрацией представителей того или иного идеологического течения;

— наличие регионов с высокой концентрацией представителей этнического меньшинства [2].

Внутренняя политика имеет много составляющих (экономическую, социальную, национальную, региональную), но их геополитическое значение определяется в конечном счете способностью обеспечивать единство и территориальную целостность страны, а также ее национальные интересы [3, с. 48]. И именно это, вне всякого сомнения, можно назвать главным приоритетом России во внутренней геостратегии. Очевидно, что возможен лишь один вариант российской геостратегии, когда ее главной целью являются обеспечение территориальной целостности государства, противодействие попыткам ослабления внутреннего единства страны со стороны внутренних и внешних сил [3, с. 48].

Помимо национально-этнических аспектов геополитическое измерение будут иметь и другие аспекты внутренней региональной политики России:

1) преодоление регионального неравенства, в первую очередь ускоренное экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока, предотвращение оттока из этих регионов населения;

2) поддержание устойчивого и свободного сообщения с Калининградской областью;

3) обеспечение эффективного пограничного контроля;

4) урегулирование и предотвращение локальных конфликтов;

5) активное противодействие сепаратистским тенденциям [3, с. 50].

Однако, признавая огромную роль внутренней геостратегии, ни в коем случае нельзя поддаваться другой крайности: принижать значение внешнеполитической составляющей и отрицать ее воздействие на решение проблем внутри государства.

Не вызывает сомнения, что успешность реализации различных национальных программ (в том числе экономических) в весьма значительной степени зависит от международного положения государства, его активности на мировой арене. В современных условиях автаркия страны в любой области является гибельной, а степень интегрирован-

ности в систему международных организаций зачастую выступает решающим фактором в определении перспектив развития. Кроме того, необходимо отдавать себе отчет в том, что внешние угрозы безопасности государства в настоящее время во многом определяют угрозы внутренние: это, прежде всего, связано с такими проблемами последнего времени, как рост активности международного терроризма, расширение масштабов организованной преступности, незаконного оборота оружия и наркотиков.

Внешнеполитическое измерение геостратегических приоритетов современной России можно проследить, проанализировав Концепцию внешней политики (редакции 2000 и 2008 гг.). Концепция утверждает краеугольные цели и направления, которые постоянно уточняются в ежегодных Посланиях Президента Федеральному собранию.

Концепция внешней политики выделяет две группы приоритетов Российской Федерации:

1) приоритеты в решении глобальных проблем (зафиксированы в разделе III Концепции);

2) региональные приоритеты (содержатся в разделе IV) [9].

По поводу **глобальных приоритетов** отмечается, что внешняя политика Российской Федерации «...должна быть основана на соблюдении разумного баланса между ее целями и возможностями для их достижения», а «...масштаб участия в международных делах — адекватен фактическому вкладу в укрепление позиций страны». При этом многообразие и сложность международных проблем и наличие кризисных ситуаций предполагают своевременную оценку приоритетности каждой из них во внешнеполитической деятельности Российской Федерации [9].

В Концепции внешней политики 2000 г. выделяются 5 основных направлений в сфере решения глобальных проблем:

1) формирование нового мироустройства;

2) укрепление международной безопасности;

3) международные экономические отношения;

4) права человека и международные отношения;

5) информационное сопровождение внешнеполитической деятельности;

6) в новой редакции (от 12 июля 2008 г.) добавлен также новый приоритет — «верховенство права в международных отношениях».

С точки зрения **региональных приоритетов** внешней политики России выделяются следующие направления, расположенные, очевидно, в Концепции по убыванию важности для нашей страны:

1) Содружество Независимых Государств;
2) Европа;
3) США;
4) Азия;
5) Ближний Восток;
6) Африка;
7) Центральная и Южная Америка.

Можно с уверенностью говорить о том, что решение таких задач, как обеспечение международной безопасности, активная внешняя экономическая политика, защита прав человека во всем мире, содействие позитивному восприятию РФ в мире, напрямую зависит от ситуации внутри самой страны. В этом смысле наиболее показательным является содержание такого приоритета, как обеспечение безопасности. Будучи выдвинутой в качестве одной из глобальных проблем на международной арене, эта задача, несомненно, имеет более глубокие корни. Обеспечение безопасности внутри собственной территории (которое проявляется в том числе и в сохранении территориальной целостности и единства) выступает необходимым условием развития любого государства. Это позволяет говорить о национальной безопасности как о базовом, основополагающем и вместе с тем обобщенном, интегральном национальном интересе, а о достижении безопасности как о краеугольном геостратегическом приоритете, объединяющем сферы внутренней и внешней политики.

Национальная безопасность может пониматься как сочетание внутренних и внешних условий, которые гарантируют выживание государства, отсутствие опасности (угроз) для самого его существования [3, с. 52]. Основополагающим документом в этой сфере является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Она определяется как базовый документ «...по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности» [12]. Стратегия является «...основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства» [12]. Действующая ре-

дакция была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. До этого времени действовала Концепция национальной безопасности (от 10 января 2000 г.).

К числу основных задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации относятся «...своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации», а также реализация «...оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз» [9]. Правильная **идентификация и классификация угроз** национальным интересам страны выступает важным элементом системы национальной безопасности.

Потенциальными источниками угроз безопасности Российской Федерации могут стать социальные, экономические, территориальные, религиозные, этнонациональные и иные противоречия как в регионах самой России, так и в странах, расположенных по периметру ее границ [1]. Угрозы национальной безопасности следует рассматривать комплексно. При этом очевидно, что некоторые угрозы имеют чисто внутригосударственное содержание, другие целиком проявляются в международной сфере. Большинство же угроз имеют двойственное происхождение и относятся как к внутренней, так и к внешней безопасности. Такие угрозы заключены в экономической, информационной, пограничной и военной сферах. Военные угрозы подробно прописаны в другом документе — Военной доктрине Российской Федерации. В разделе I Доктрины основные угрозы военной безопасности также разделены на внешние и внутренние.

Тесную взаимосвязь внутренних и внешних геостратегических приоритетов можно проследить на основе попарного их сравнения. Обеспечение целостности и единства страны мы уже соотнесли выше с достижением безопасности на международной арене. Можно продолжить эту цепочку.

Отчетливо прослеживается взаимосвязь внешнего приоритета, заключающегося в проведении активной экономической политики, со многими внутренними приоритетами (например, с преодолением экономического неравенства Запада и Востока России). Несомненно, их реализация имеет общую первооснову: **количественный и качественный рост всей экономики страны.**

Геоэкономические аспекты положения современной России имеют сегодня наиважнейшее значение. Это в первую очередь вызвано тем, что именно экономика России является наиболее уязвимым звеном в системе ее национальной безопасности.

России необходимо искать новые источники роста экономики. Единственно возможным вариантом должно стать создание новой промышленной политики, инфраструктуры для промышленности, благоприятных условий для развития инновационной экономики и многое другое. Для этого уже сейчас необходимо закладывать фундамент в законодательной части для постепенного освоения и адаптации к предполагаемым нормам и законам.

Российская внешнеэкономическая политика испытывает неопределенность в отношении дальнейших путей развития, целей и приоритетов. Существует целый ряд направлений, с политикой в которых необходимо определиться в ближайшее время.

Формирование современной открытой модели экономического развития России требует выработки новых подходов к анализу и прогнозированию процессов, связанных с взаимодействием российской и мировой экономики. Это объясняется как возросшим значением экспорта и импорта для экономики страны, так и сменой основных механизмов и форм внешнеэкономической деятельности.

Разумеется, значительная часть факторов, определяющих развитие внешней торговли, лежит за пределами российских экономических границ. Тем не менее нельзя рассматривать внешнеторговую сферу без широкого анализа взаимодействий в современной российской экономике в целом. В конечном счете интерес представляют возможности развития всей экономики Российской Федерации, а внешняя торговля остается лишь одной из ее составляющих. Таким образом, необходимо детальное описание процессов, происходящих во внешнеторговой сфере, с учетом их влияния на экономическую динамику.

Интегральное развитие экономики России как внутри страны, так и за ее пределами является источником достижения и других внешнеполитических приоритетов. Рост экономической мощи позволит России на деле, а не на словах позиционировать себя как мировую державу, один из центров многополярного мира. Пока же этот статус основывается лишь на ресурсном и военном потенциале и никак не подкреплен экономическими рычагами влияния.

В 2004 г. американский эксперт Майкл Уайнштайн высказал мнение, что стать великой державой России мешают «...эконо-

мическая слабость, зависимость от нефтяного экспорта, война в Чечне и малоэффективная армия» [13]: очевидно, что на данный момент удалось решить лишь проблему военного конфликта на Кавказе. Также отмечается, что «Россия выбрала стратегию многополярности, но работа находится в самой начальной стадии» [13].

В идеале **успешная реализация одного геостратегического приоритета должна повлечь за собой серьезное продвижение в других сферах.** Так, можно с уверенностью говорить о том, что постепенный выход России на лидирующие позиции в мире (за счет инновационно развивающейся экономики, а не путем военного запугивания) позволит добиться позитивного восприятия нашей страны в мире, дружественного отношения к ней. А именно это составляет содержание одного из внешнеполитических приоритетов в сфере решения глобальных проблем согласно Концепции внешней политики.

Подобным же образом должно осуществляться и заявленное в этом документе стремление «добиваться уважения прав и свобод человека во всем мире». Достичь этого можно будет лишь посредством увеличения собственного веса в мировой политике.

Рассуждая о близости и взаимосвязи внутренних и внешних приоритетов государства, нельзя не подчеркнуть тот факт, что они в любом случае не могут быть абсолютно равноправными и равнозначными в конкретный исторический период. Незримая борьба внутренней и внешней политики (за бюджетные средства, внимание правительства и населения) велась во все времена во всех государствах. Что же касается Россия, то в развитии нашей страны всегда присутствовала вышеназванная дилемма.

Интересно, что смену «приоритетности приоритетов» можно достаточно успешно рассматривать в рамках т. н. циклически-волновой теории. В политике эту концепцию разрабатывает В. И. Пантин, описывающий циклические и волновые модели, которые потенциально способны показывать разные типы и режимы изменения политических систем (эволюционный, инволюционный, крутовой, колебательный, «скачкообразный» и др.). Наиболее известными из эволюционных циклов Пантина являются волны российской политической модернизации, осуществляемой через реформы и контрреформы.

Другими примерами являются «циклы внешней политики США» Ф. Клингберга, циклы китайской политической истории, волны политической модернизации Франции и Германии. Разумеется, конкретные механизмы формирования этих циклов, их структура и продолжительность отнюдь не одинаковы, но все они представляют собой определенные формы эволюционных изменений соответствующих политических систем.

Если попытаться проследить историю России в Новое время, то можно прийти к выводу, что циклы в смене преобладания внешних и внутренних приоритетов можно отчетливо проследить с начала XIX в. В более ранний период, вероятнее всего, слишком много зависело от личности абсолютного монарха. Так, в правление Петра I можно выделить целых два мини-цикла: в начале царствования усилия были сконцентрированы на ликвидации отставания от Европы во внутреннем устройстве, а с началом Северной войны на первый план вышли международные приоритеты.

А вот в следующем веке длительный цикл преобладания внешней политики просматривается достаточно отчетливо. И Александр I, и его брат Николай I постулировали необходимость постоянного вмешательства России во все значительные события на международной арене. Ресурсы для этого появились после победоносной войны 1812 г. и Венского конгресса, сформировавшего систему «европейского концерта». С этого периода Александр значительную часть своего правления проводил за границей, участвуя в различных конгрессах и конференциях. Во время царствования Николая международный авторитет нашей страны сохранялся уже скорее «по инерции».

Поворотным этапом, предопределившим переход к новому циклу, стала Крымская война 1853–1856 гг. Поражение России не только вывело ее за рамки ведущих мировых держав, но и отчетливо выявило ее отставание, прежде всего, во внутреннем, экономическом, развитии, все еще опирающемся на устаревшую систему крепостного права. Реформы Александра II и контрреформы Александра III стали периодом осторожной внешней политики сосредоточения сил на реализации внутриполитических приоритетов. Такую же линию в целом сохраняло и правление Николая II.

В советский период противостояние внутренних и внешних приоритетов проявилось наиболее ярко. Знаменитый спор Л. Троцкого и И. Сталина, оперировавших

терминами «мировая революция» и «построение социализма в одной, отдельно взятой стране», как известно, завершился в пользу последнего, что в значительной мере предопределило дальнейшее развитие СССР. Опустившийся «железный занавес» впоследствии лишь слегка «приоткрывался» хрущевской «оттепелью» и брежневской «разрядкой», однако, непродолжительность и непоследовательность этих периодов не позволяют выделять их в отдельные циклы.

«Открытие» внешней политики и ее выход на передний план национального развития происходят, пожалуй, лишь в период поздней перестройки, а наиболее отчетливо проявляются в начале 1990-х гг. в виде так называемой доктрины Козырева. В это время Россия по максимуму демонстрирует свое желание сотрудничать со странами Запада, перенимать их опыт в обмен на любые уступки со своей стороны. Такой неоправданный шаг привел лишь к окончательной потере нашей страной своего влияния в мире, а также стал косвенной причиной системного экономического кризиса 90-х гг. Именно эти негативные тенденции и вынудили Россию в начале XXI в. сконцентрировать основную часть своих усилий на внутриполитическом развитии, вынужденно отодвинув внешнюю политику на второй план.

Показательно, что такие же циклы можно выделить и в истории других стран. Так, например, недавнее прошлое США включало в себя этап правления Б. Клинтона, который сосредоточил усилия на реализации экономической программы и упрочил глобальное лидерство страны именно в этой сфере. В свою очередь пришедший ему на смену Дж. Буш-младший сделал акцент на международной политике и продвижении политического влияния США за рубежом военными средствами.

При этом, очевидно, что *двумя ключевыми факторами, которые обеспечивают преобладание внутренних или внешних приоритетов друг над другом, являются, во-первых, объективные условия развития той или иной страны, а во-вторых, те взгляды, которые сформировались по этому вопросу у политической элиты государства*. Первый фактор, как нам представляется, вызвал преобладание внутренней политики в доктринах таких разных правителей, как Александр II, М. С. Горбачев и В. В. Путин, которые были вынуждены сосредоточиться на модернизации внутри страны с целью не допустить ее краха. В то же время решение И. В. Сталина о «построении социализма в одной, отдельно взятой стране», на наш взгляд, скорее, отображает его личные убеждения, нежели реально существовавшую необходимость. В целом можно утверждать, что чаще всего оба фактора (конъюнктурные условия и личные пристрастия властей) влияют на преобладание внутренней или внешней политики совместно.

При этом нельзя не отметить такую интересную закономерность: *период, когда государство больше сосредоточено на международных делах, как правило, совпадает со временем экономического подъема внутри страны*. А значит, можно делать вывод о том, что прорыв во внешней политике обычно подготавливается успехами на внутренней арене. Хотя есть и обратные примеры: владычество Британии на море в XVIII—XIX вв. во многом обеспечило ее внутриэкономическое процветание и в тот период, когда страна уже лишилась своих колоний. Такая цепочка взаимосвязей еще раз подтверждает необходимость рассмотрения смены приоритетности внутренней и внешней политики как циклически-волнового феномена.

Как уже было сказано ранее, в современной России заметно превалирующее значение внутригосударственной политики. Это положение зафиксировано во многих документах и программных выступлениях. Наиболее отчетливо демонстрирует такое соотношение одна из основных целей внешней политики (согласно Концепции 2008 г.): «...создание благоприятных внешних условий для модернизации России, перевода ее экономики на инновационный путь развития, повышения уровня жизни населения, консолидации общества, укрепления основ конституционного строя, правового государства и демократических институтов, реализации прав и свобод человека и, как следствие, обеспечение конкурентоспособности страны в глобализирующемся мире» [10].

Такая постановка вопроса, по-видимому, объясняется не только насущной необходимостью (прежде всего, восстановления разрушенной в 90-е гг. экономики), но и соответствует представлениям политических лидеров страны. При этом, скорее всего, можно прогнозировать смещение акцентов в пользу большего внимания к внешней политике в тот период, когда удастся достичь первоочередных целей во внутреннем развитии.

Подводя итоги, еще раз подчеркнем, что приоритеты России в различных сферах тесно связаны друг с другом. Следовательно, **в нашей стране должна быть построена**

единая стратегия, охватывающая внутреннюю и внешнюю политику, где на разных уровнях различными средствами реализуются общие задачи.

Осознание Россией своей новой роли в изменяющемся мире требует определения ее долгосрочных стратегических интересов, выбора ближайших и отдаленных приоритетов, формирования систем «обратной связи», регистрирующих вектор движения страны и меру его расхождения с намеченной траекторией. Геостратегические приоритеты должны служить ключом к решению многих административных, экономических и политических задач для Правительства. Речь идет не только об определении расположения военных баз и портов. Вся система коммуникаций и хозяйственных связей внутри страны должна быть подчинена не узко экономическим задачам сегодняшнего дня, а перспективным геополитическим целям. Строительство железных дорог, крупных государственных предприятий, требующих огромных вложений, должно подчиняться, прежде всего, геостратегическому планированию.

Исходя из вышесказанного следует заметить, что одной из наиболее важных задач в формировании геостратегии России будет учет взаимосвязи и взаимозависимости внутри- и внешнеполитических приоритетов, а также определение наиболее выгодных вариантов их сочетания. Также не вызывает сомнения, что геостратегические приоритеты должны быть тесно привязаны к фундаментальным национальным интересам нашего государства, на основе которых и будут определяться стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Гаджиев К. С.** Введение в геополитику : учеб. для студ. вузов / К. С. Гаджиев. — М. : Логос, 1998. — 415 с.

2. **Денисенко С. И.** Внутренняя геополитика Украины : вопросы теории и практики [Электронный ресурс] / С. И. Денисенко. — Режим доступа: http://dialogs.org.ua/ru/print/material/2/1196. — Загл. с экрана.

3. **Доленко Д. В.** Геополитика в XXI веке / Д. В. Доленко. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2004. — 140 с.

4. **Дугин А. Г.** Основы геополитики. Геополитическое будущее России / А. Г. Дугин. — М. : Арктогея, 1997. — 608 с.

5. **Иванов И. С.** Внешняя политика России на рубеже XXI века : проблемы формирования, эволюции и преемственности / И. С. Иванов // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002 : хрестоматия : в 4 т. Т. 2 : Исследования. — М., 2002. — С. 49–50.

6. **Ильин М. В.** Этапы становления внутренней геополитики России и Украины / М. В. Ильин // Полис. — 1998. — № 3. — С. 82–95.

7. **Кокошин А. А.** Мировая политика : теория, методология, прикладной анализ / А. А. Кокошин, А. Д. Богатуров. — М. : КомКнига, 2005. — 432 с.

8. Конституция Российской Федерации (принята на Всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. — 1993. — 25 дек.

9. Концепция внешней политики Российской Федерации 2000 года // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002 : хрестоматия : в 4 т. — М., 2003. — Т. 4. — С. 109–121.

10. Концепция внешней политики (в редакции Указа Президента РФ от 12 июля 2008 г. № 1440) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml. — Загл. с экрана.

11. **Сирота Н. М.** Геополитика. Краткий курс / Н. М. Сирота. — Спб. : Питер, 2006. — 176 с.

12. Стратегия национальной безопасности до 2020 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml. — Загл. с экрана.

13. **Уолландер С.** Российско-американские отношения и новые угрозы национальной безопасности [Электронный ресурс] / С. Уолландер. — Режим доступа: http://www.inosmi.ru/translation/218040.html. — Загл. с экрана.

Поступила 30.06.10.

РОССИЯ И СНГ: ИНТЕРЕСЫ, ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Д. В. Доленко,
Ж. Д. Кониченко

В статье рассматриваются тенденции и перспективы развития СНГ, а также двусторонние отношения России с постсоветскими государствами. Анализируется проблема непризнанных государств.

Содружество Независимых Государств (СНГ) является важнейшим региональным приоритетом внешней политики России. Особенностью возникновения этого межгосударственного объединения является то, что в отличие от других подобных объединений, например, Европейского Союза (ЕС), его образование стало не результатом интеграции государств, а следствием дезинтеграции некогда единого государства — Советского Союза. После распада в 1991 г. СССР на его бывшей территории образовались 15 независимых государств. Все они образуют с географической точки зрения постсоветское пространство. Три постсоветских государства — Литва, Латвия и Эстония — с самого начала своей независимости дистанцировались от России и от каких-либо интеграционных объединений и процессов на постсоветском пространстве, сегодня они являются членами ЕС и НАТО. Остальные 12 постсоветских государств вошли в СНГ.

Решения о прекращении существования СССР и о создании СНГ были зафиксированы в одном и том же документе — так называемом Минском соглашении, подписанном 8 декабря 1991 г. Главами Беларуси, России и Украины. 21 декабря 1991 г. это соглашение было дополнено Алма-Атинским протоколом, подписанным 11 государствами [1]. Позже к ним присоединилась Грузия. Таким образом, именно эти 12 государств, подписавших Минское соглашение и Алма-Атинский протокол, стали учредителями СНГ: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина, Республика Грузия. Последняя вышла из СНГ в 2009 г.

22 января 1993 г. на заседании Совета глав государств был подписан Устав СНГ, который вступил в силу 22 января 1994 г. [3]. Устав зафиксировал, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Он также определил, что государствами — учредителями Содружества являются государства, подписавшие и ратифицировавшие Минское соглашение и Алма-Атинский протокол, а государствами — членами Содружества — государства, принимающие Устав или обязательства, содержащиеся в нем.

Устав определил структуру органов Содружества: Советы глав государств и правительств, Координационно-консультативный комитет, Советы министров иностранных дел, обороны, Совет командующих пограничными войсками, Экономический суд, Комиссию по правам человека, органы отраслевого сотрудничества, определил их компетенцию, цели и задачи Содружества. Все эти органы были сформированы, однако, в целом сегодня можно констатировать, что СНГ представляет собой объединение с очень слабой координацией политики своих участников.

Цели, намеченные при создании СНГ в Минском соглашении: сохранять и поддерживать общее военно-стратегическое пространство, осуществлять координацию внешнеполитической деятельности, формирование и развитие общего экономического пространства и др., — не достигнуты. В рамках всего СНГ сегодня не существует единого экономического, военно-стратегического пространства и эффективной координации внешней политики государств — участников СНГ.

Когда к середине 1990-х гг. стало очевидным, что СНГ не стало эффективным механизмом интеграционных процессов в постсоветском пространстве, Россия как ведущее государство СНГ взяла на вооружение концепцию разноскоростной и разноуровневой интеграции, которая предполага-

© Д. В. Доленко, Ж. Д. Кониченко, 2010

ла продвижение интеграционных процессов с теми государствами, кто к этому готов. Другими словами, интеграция внутри СНГ осуществлялась с разной скоростью и с разным числом участников. Таким образом, внутри СНГ стали формироваться более узкие интеграционные объединения и организации:

— Союзное государство России и Белоруссии, договор о создании которого был подписан еще в 1999 г.;

— Евразийское экономическое сообщество (ЕЭС) — Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан;

— Единое экономическое пространство — Беларусь, Казахстан, Россия;

— Таможенный союз — Россия, Казахстан, Беларусь;

— Организация Договора коллективной безопасности — в составе Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана.

Анализ тенденций и перспектив развития СНГ предполагает, с одной стороны, учет интересов и политики России, с другой — остальных постсоветских государств.

Россия — ведущее, «сердцевинное» государство, превосходящее по своей мощи любое другое постсоветское государство. Она является единственным ядерным постсоветским государством, ее военно-стратегический потенциал один из двух самых значительных в мире. Она единственное постсоветское государство, являющееся постоянным членом Совета Безопасности ООН. Россия обладает огромными запасами ценных природных ресурсов, которые позволяют влиять на политику своих соседей. Наконец, сегодня Россия — самое мощное в экономическом отношении государство СНГ. Естественно, что интересы России связаны с тем, чтобы сохранить постсоветское пространство в сфере своего влияния, обеспечить его интеграцию при своей ведущей роли. Она заинтересована иметь здесь регион **безопасности, стабильности и сотрудничества.**

Но помимо этого территория стран СНГ представляет сферу жизненно важных интересов России по целому ряду причин:

1) здесь проживают 25 млн соотечественников-русских;

2) здесь проходят имеющие жизненно важное значение для России коммуникации;

3) здесь находятся районы добычи природных ресурсов, в частности, Каспийский шельф, в освоение которых вложены ресурсы всего бывшего СССР, т. е. прежде всего России;

4) на территории стран СНГ находятся важные военные объекты России;

5) территория стран СНГ может играть важную роль военно-стратегического плацдарма или буфера, как, например, территория западных соседей России в условиях расширения НАТО на Восток.

Причем в этом качестве постсоветское пространство представляет интерес для других ведущих региональных государств. Поэтому в случае ослабления влияния России, отказа ее от роли ведущей державы произошло бы усиление позиций других государств.

Именно поэтому геостратегический курс России будет связан со стремлением к интеграции постсоветского пространства, к сохранению здесь своего доминирования и, естественно, предполагает готовность нести бремя соответствующих расходов.

Интересы и политика других государств — участников СНГ имеют двойственный характер. С одной стороны, они заинтересованы в экономическом сотрудничестве с Россией. Многие из них нуждаются в политической поддержке России. Но одновременно с этим все постсоветские государства заинтересованы в укреплении своей независимости. Исходя из вышесказанного можно сделать предположение, что в постсоветском пространстве, внутри СНГ, очевидно, будут иметь место две противоположные тенденции: 1) стремление к сохранению единства постсоветского пространства, к усилению интеграционных процессов; 2) тенденция дезинтеграции, усиления «геополитического плюрализма», образование различных групп и объединений.

В Концепции внешней политики РФ отмечается, что Россия выстраивает дружественные отношения с каждым из государств — участников СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества [2].

Важное значение как в европейской геополитике, так и в российской имеет политика Украины. Это обусловлено в первую очередь ее уникальным геополитическим положением: между объединенной Европой и «Атлантическим сообществом», с одной стороны, и Россией — с другой. Эта уникальность геополитического положения обусловила приоритеты ее геополитики, предполагающие приоритетное развитие

отношений как с Россией, так и с Европой.

Значение Украины для российской геополитики обусловлено тем, что: 1) Украина является крупнейшим после России постсоветским европейским государством; 2) через территорию Украины проходят стратегические коммуникации, в том числе через нее осуществляется транзит газа в Европу; 3) территория Украины в настоящее время является буфером между Россией и НАТО; 4) на Украине проживает значительное количество русских и русскоязычных граждан.

Наиболее болезненные проблемы в отношениях между Россией и Украиной (Крым, Черноморский флот, граница) были в основном решены в рамках Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве и соглашений по Черноморскому флоту. В соответствии с этим Крым, включая и Севастополь, принадлежит Украине, бывший Черноморский флот СССР разделен между Украиной и Россией, российский Черноморский флот базируется в г. Севастополе на условиях аренды до 2017 г., граница между Россией и Украиной проходит по фарватеру Керченского пролива. В 2010 г. между Россией и Украиной было заключено новое соглашение, предусматривающее продление срока пребывания Черноморского флота в Крыму еще на 25 лет. Другим приоритетом для России по-прежнему остается положение русских на Украине, гарантии их прав.

По сравнению с Украиной другой западный сосед России — Республика Беларусь, также крупное восточноевропейское славянское государство, проводит более выраженную профессийскую геополитику: ориентация на сотрудничество с Россией является для Беларуси явным геостратегическим приоритетом. Это нашло свое выражение в последовательном курсе на интеграцию с Россией и создание союзного государства, договор о котором был подписан в 1999 г. Эта политика обусловлена, очевидно, следующими факторами: 1) высокой степенью взаимосвязанности белорусской и российской экономик, заинтересованностью в экономическом сотрудничестве с Россией; 2) исторической и культурной близостью белорусского и русского народов. Создание единого государства, его эффективное функционирование будет, очевидно, главным приоритетом как для Беларуси, так и для России. Для последней этот масштабный геополитический проект потребует значительных экономических затрат, однако, в геополитическом плане его реализация дает России неоспоримые преимущества. Создание такого государства — это адекватный ответ расширению НАТО на Восток, поскольку будет означать расширение российского военно-стратегического пространства и на Запад. Создание единого белорусско-российского пространства позволит эффективно использовать инфраструктуру бывшего Белорусского военного округа, одну из лучших систем ПВО, вернуться к старой, оборудованной советской границе, осуществить выход к границам НАТО.

Политика Молдовы на обозримую перспективу будет определяться под воздействием следующих факторов: 1) заинтересованностью в экономическом взаимодействии с Россией; 2) решением приднестровской проблемы; 3) особой исторической, культурной, языковой близостью к Румынии, что при определенной внутриполитической расстановке может привести к выдвижению в качестве практической цели воссоединения с Румынией. Для России эта страна важна как с точки зрения безопасности, так и с точки зрения коммуникаций, и, наконец, для России важным приоритетом в обозримой перспективе останутся права соотечественников и русскоязычных граждан на территории Молдовы.

В Закавказье с точки зрения интересов России наиболее благоприятный характер имеет политика Армении. Отношения России и Армении носят характер **стратегического партнерства, союзничества и взаимовыгодного сотрудничества**. Армения заинтересована как в экономическом, так и в военно-стратегическом сотрудничестве с Россией. Она заинтересована и в участии России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта.

Интересы России по отношению к Армении связаны с обеспечением безопасности, в том числе обеспечением эффективного пограничного контроля с помощью находящихся на территории Армении пограничных войск Российской Федерации, с точки зрения коммуникаций, положения русских граждан. В целом сегодня Армения является главным стратегическим союзником России в Закавказском регионе.

Отношения с Азербайджаном имеют более сложный характер. В политике Азербайджана наиболее чувствительный момент — это вопрос о переориентации транзита каспийской нефти. До 1999 г. Россия была монополистом в транзите азербайджанской нефти. Однако к контролю над транзитом азербайджанской нефти стремилась Турция при поддержке США. В итоге

Азербайджан сделал выбор в пользу проекта транспортировки нефти по маршруту Баку — Тбилиси — Джейхан. Тем самым Азербайджан избавился от зависимости от одного российского маршрута транзита своей нефти, а влияние России в регионе было ослаблено, тогда как влияние Турции существенно возросло.

В политике Грузии явным приоритетом стала ее проамериканская и пронатовская ориентация. Особенно обострились отношения между Российской Федерацией и Грузией после попытки последней силовым путем восстановить контроль над Южной Осетией. Это привело к вооруженному конфликту Грузии и России 7—12 августа 2008 г. и последовавшему 26 августа признанию Россией независимости Абхазии и Южной Осетии.

Важное значение в современной геополитике принадлежит странам Центральной Азии: Казахстану, Киргизии, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану. Этот регион имеет исключительно выгодное геостратегическое положение в центре Азии, между ведущими евразийскими державами, на перекрестке важнейших путей из Европы на Дальний, Ближний Восток и Южную Азию. Здесь сосредоточены значительные запасы природных ресурсов, прежде всего нефти и газа, проходят маршруты их транспортировки. Здесь также сосредоточены значительные людские ресурсы.

Следует также отметить, что этот полиэтнический регион представляет собой главный ареал исламской цивилизации на постсоветском пространстве. Сегодня и в перспективе Центральная Азия является одним из приоритетных объектов геополитики ведущих мировых держав — США, России, Китая, также таких исламских государств, как Турция и Иран.

Главный предмет геополитической конкурсции здесь связан, прежде всего, с **освоением и транспортировкой нефти и газа**. Производителями и экспортерами энергоресурсов здесь являются Казахстан, Туркмения, Узбекистан. Сегодня российский маршрут уже не является единственным в транзите нефти и газа: в 2010 г. вступил в строй газопровод по маршруту Туркмения — Китай. Существует также проект газопровода («Набукко») в Европу через территорию Турции.

С точки зрения интересов России особое значение имеет политика Казахстана. Эта страна имеет самую протяженную сухопутную границу с Россией, здесь проживает значительное число русских, казахстанская экономика носит либеральный характер и очень динамично развивается. В Казахстане находится важнейший объект космической инфраструктуры России — космодром Байконур, который она использует на правах аренды. Отношения России и Казахстана в настоящее время и в перспективе можно охарактеризовать как стратегическое партнерство: Казахстан является одним из наиболее активных участников интеграционных объединений с Россией — ЕЭС и Договора о коллективной безопасности.

Отношения России с Узбекистаном имеют сегодня положительную динамику. В 1990-е гг. главным приоритетом последнего было укрепление своей независимости, стремление играть роль ведущей региональной державы. В настоящее время имеет место активизация российско-узбекского взаимодействия: обе страны участвуют в Шанхайской организации сотрудничества, наконец, был заключен Договор о стратегическом партнерстве, который предполагает и поставки военной техники из России в Узбекистан, и предоставление друг другу максимально благоприятных условий участия в инвестиционных и приватизационных проектах, и участие российских компаний в добыче нефти на территории Узбекистана. Более сложный характер имеют отношения с Туркменией, которая провозгласила нейтралитет, ввела визовый режим, отменила институт двойного гражданства, что в первую очередь затронуло интересы русских граждан этой страны. Возможно, в связи со сменой политического руководства в Туркмении произойдут и изменения российско-туркменских взаимоотношений.

Киргизия и Таджикистан не обладают сколько-нибудь значительными запасами ценных природных ресурсов, экономически они гораздо слабее своих соседей и гораздо более зависимы от экономического сотрудничества с Россией. В гораздо большей степени они заинтересованы и в военно-политической поддержке России для укрепления своей государственности в условиях относительной слабости своих государственных институтов.

Сегодня и в будущем в Таджикистане будет сохраняться российское военное присутствие. Там находится российская военная база. Киргизия в условиях межэтнических конфликтов и политической нестабильности также заинтересована в военно-политическом сотрудничестве с Россией как в рамках Договора о коллективной безопасности, других региональных объединений, так и в рамках двусторонних отношений.

Здесь открыта на постоянной основе российская военно-воздушная база, предназначенная для обеспечения российского воинского контингента в Таджикистане.

В целом же Центрально-Азиатский регион имеет исключительно важное значение для обеспечения национальной безопасности России с точки зрения противодействия распространению исламского экстремизма и международного терроризма, противодействия контрабанде оружия и наркотиков. Важнейшее значение для России будет иметь обеспечение ее прочных позиций в освоении и транспортировке энергоресурсов из Центральной Азии, в конкуренции за влияние в этом регионе с ведущими региональными державами.

Одной из важных геополитических проблем постсоветского пространства, которую предстоит решать в будущем, является окончательное урегулирование вооруженных конфликтов, имевших место в 1990-е гг.: нагорно-карабахского, приднестровского, абхазского, южноосетинского. Результатом их стало существование так называемых **самопровозглашенных, или непризнанных, постсоветских государств**. Таковыми стали: Нагорно-Карабахская Республика, провозглашенная армянским населением на территории бывшей Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджана, Приднестровско-Молдавская Республика — на территории Молдовы; Абхазия и Южная Осетия — на территории Грузии.

Во всех этих случаях имеет место однотипная проблема: противоречие между принципом территориальной целостности государства и правом народов на самоопределение. Естественно, что стороны конфликта по-разному трактуют соотношение этих двух принципов международного права. Теоретически можно представить следующие сценарии решения вышеназванной проблемы.

Сценарий первый: **самоопределение.** Он предполагает проведение референдума на территориях вышеназванных непризнанных государств под международным контролем при условии возвращения беженцев и гарантии права на самоопределение живущим здесь национальным меньшинствам. Поскольку результат таких референдумов предсказуем, то маловероятно, чтобы государства, на территории которых существуют непризнанные республики, на это согласились.

Сценарий второй: **компромиссный.** Он предполагает создание федерации, конфедерации или «общего государства». Здесь проблема заключается в самом понимании этой общей государственности: или же она предполагает восстановление вертикального властного контроля основного государства над своей отколовшейся частью, или она создается заново на равноправной основе между непризнанным государством и тем государством, от которого оно отделилось.

Сценарий третий можно условно назвать **тайваньским.** При этом возможно неопределенно долгое существование непризнанных государств в состоянии фактической независимости без юридического признания.

Безусловно, Россия заинтересована в окончательном, полном политическом урегулировании всех конфликтов на постсоветском пространстве с учетом интересов всех заинтересованных государств и народов. До военного конфликта с Грузией в 2008 г. она исходила из принципа уважения территориальной целостности легитимных государств (хотя все непризнанные государства явно демонстрировали пророссийскую ориентацию, а некоторые выражали готовность к вступлению в РФ). При этом она считала, что урегулирование вышеназванных конфликтов должно быть достигнуто самими заинтересованными сторонами в результате переговоров. После попытки Грузии с помощью военной силы восстановить контроль над Южной Осетией Россия 26 августа 2008 г. признала независимость Абхазии и Южной Осетии и стала выстраивать с ними полноценные межгосударственные отношения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Белонежские соглашения // Внешняя политика и безопасность современной России : 1991–2002. Хрестоматия : в 4 т. — М., 2002. — Т. 4. — С. 12–18.

2. Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/785. — Загл. с экрана.

3. Устав Содружества Независимых Государств // Внешняя политика и безопасность современной России : 1991–2002. Хрестоматия : в 4 т. — М., 2002. — Т. 4. — С. 314–324.

Поступила 30.06.10.

РОССИЯ — ИРАН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

А. Н. Чекушкин

В статье рассматриваются проблемы и перспективы политического и экономического сотрудничества России и Ирана в 2000-е гг. Анализируется ядерная программа Ирана и отношение международного сообщества. Рассматривается роль Ирана на Ближнем и Среднем Востоке: позиции России и США.

Отношениям с Ираном всегда уделялось весомое внимание во внешней политике России. Эти отношения имеют давнюю историю (первое посольство персидского шаха посетило Москву в 1521 г.). С тех пор они переживали различные периоды: подъемы сменялись спадами, сотрудничество — соперничеством и даже враждой, в двусторонних отношениях произошли самые серьезные перемены за несколько столетий. На сегодняшний день Россия и Иран перестали воспринимать друг друга как угрозу и увидели перед собой общие опасности. Иран стал воспринимать развитие военных и экономических связей с Россией как возможность компенсировать трудности в своих взаимоотношениях с Западом. Иран стремится вернуть себе вновь те позиции, которые занимал в системе международных отношений еще в XIX в., — между Россией и Западом (Европой). Только на сей раз место Европы «за шахматной доской» занимают США, а Иран — это уже не тот пассивный игрок, каким он был в позапрошлом столетии, а активное действующее лицо.

В настоящее время политическое и экономическое сотрудничество России и Ирана также привлекает к себе пристальное внимание. Иран сегодня — почти единственная страна «Большого Ближнего Востока», которая, несмотря на все внутренние и внешние трудности, уверенно наращивает свой хозяйственный, научно-технический и военный потенциал. Сегодня Иран и Россия являются государствами, занимающими важное геополитическое положение, обладающими большими запасами стратегически значимых полезных ископаемых, большими человеческими ресурсами и имеющими мощный военный и экономический потенциал. Так, площадь Ирана составляет 1 648 тыс. кв. км, это самое большое по территории государство на Ближнем и Среднем Востоке (более чем в два раза превышающее площадь Турции), имеющее выходы к морям (1/3 границ Ирана морские). Это облегчает экономические связи Ирана со многими странами мира. Разведанные запасы нефти Ирана составляют 8 млрд т. По ним Иран занимает одно из первых мест в мире. Богат Иран и природным газом, а также таким стратегически важным сырьем, как медные руды, хромиты, никель и кобальт. По населению Иран — одно из самых крупных государств Среднего и Ближнего Востока (свыше 65 млн человек). Также как и Россию, Иран можно назвать многонациональным и поликонфессиональным государством. Кроме собственно персов и ираноязычных народностей значительный процент составляют тюркские народности, арабы. Народы, населяющие Иран, находятся на разных стадиях социально-экономического развития и процесса становления нации, некоторые этнические группы ведут кочевой, полукочевой образ жизни, сохраняют родо-племенное деление. В конфессиональном плане большинство иранского населения — мусульмане-шииты, но значительная часть населения еще сохраняет племенной уклад жизни (курды, туркмены), а также арабы исповедуют суннизм. Данное обстоятельство очень важно для Ирана с точки зрения поддержания региональной стабильности, особенно на постсоветском пространстве (в республиках Закавказья и Средней Азии), а также в Афганистане. Необходимо также отметить, что и для России сосед Иран является важным партнером в деле поддержания стабильности на Северном Кавказе и в Средней Азии. Тегеран, по мнению некоторых зарубежных обозревателей, играет ведущую роль в «...уменьшении негативного отношения мусульманского мира к Москве за ее военные кампании в Чечне». Тегеран, несмотря на высказывания официальных лиц Ирана относительно недопустимости военного решения чеченского конфликта, тем не менее признает, что проблема Северного

© А. Н. Чекушкин, 2010

Кавказа, и в частности, Чечни — это внутреннее дело России, и не оказывает поддержку сепаратистским движениям. Для Ирана в свою очередь важна позиция России в урегулировании внутриафганского конфликта. И для России, и для Ирана, и для среднеазиатских государств важны совместные действия в борьбе с трансграничным этническим и религиозным экстремизмом и незаконной транспортировкой наркотиков [6].

Необходимо добавить и то, что сегодня Иран испытывает на себе огромное давление со стороны США и стран Западной Европы. «Точка приложения сил» в этом давлении — т. н. ядерная проблема. Западный мир не верит Ирану, не устающему доказывать, что работы в области современных ядерных технологий — не что иное, как проявление стремления страны освоить передовые достижения научно-технического прогресса исключительно в мирных целях. Иран пережил определенные разочарования в связи с позицией России по его ядерной программе. Еще в 2004 г. Москва оказала серьезное давление на Тегеран, чтобы тот присоединился к дополнительному протоколу Договора о нераспространении ядерного оружия. Протокол, как известно, позволяет Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ) осуществлять инспекции на объектах Ирана, которые агентство может проводить без уведомления властей Тегерана. Иран тогда пошел на уступки, но, видимо, затаил обиду на Москву. В новой ситуации — обострения ядерного кризиса в 2005 – 2006 гг. — Тегеран уже не имел возможности открыто выражать свое недовольство российским нажимом, так как в противном случае он вообще может остаться в полной изоляции. Мартовские российско-иранские переговоры в Москве по вопросам создания совместных предприятий на российской территории по обогащению урана (2006) одна из иранских влиятельных газет «Этемад» охарактеризовала так: «Самолет с иранскими дипломатами вылетел в холодную Москву, и переговоры с русскими (...) тоже, наверно, превратятся в холодный диалог». Переговоры, действительно, закончились безрезультатно. Причем апрельское заявление Президента М. Ахмадинежада о том, что Иран в ближайшее время готов перейти к обогащению урана, т. е. снять с себя мораторий, вновь обострило ситуацию в мире (2006) [1].

Теоретически Россия и Иран в состоянии были заключить двустороннее соглашение, включающее в себя положение об урановом совместном предприятии и заявление Исламской Республики Иран о введении частичного моратория на собственную ядерную деятельность. Этот сценарий называли некоторые российские эксперты в 2006 г. По нему российско-иранский сепаратный компромисс получал бы поддержку от Китая и целой группы стран третьего мира, включая Индию. Однако этот вариант был заведомо нереален. Двустороннее российско-иранское урегулирование, на которое возлагал надежды Тегеран, гипотетически могло превратить Москву в главного гаранта урегулирования. Однако США и остальной западный мир могли бы потребовать от Москвы оказать еще большее давление на Тегеран по другим, неядерным делам — по отношениям его с «Хезболлой» и «Хамасом», по ситуации с правами человека и демократическими свободами и прочим подобным вопросам. Поэтому Москва в июне 2006 г. предпочла разделить навязываемое ей бремя ответственности по иранскому вопросу с другими партнерами — Китаем, европейской тройкой, США [7]. Вследствие этого двусторонние политические контакты России и Ирана стали тогда сводиться к минимуму, хотя база для быстрого восстановления всего объема отношений полностью сохранилась. Иран для России кроме двустороннего формата важен и как возможность дополнительного позиционирования на Среднем и Ближнем Востоке, учитывая влияние Ирана на Сирию и Ливан. Понятно, что в политических отношениях с Ираном Россия в каком-то смысле идет «по лезвию ножа», так как некоторые контакты иранцев, например, с группировками «Хезболлах» в Ливане, с радикальными шиитскими группами в Ираке и другими, вызывают, мягко говоря, вопросы.

Москва, как известно, пытается отстоять интересы Ирана на всех уровнях, включая МАГАТЭ, Совет Безопасности ООН (СБ ООН), «Группу Восьми» (G-8), Европейский союз (ЕС), Совет Россия – НАТО и др. Именно благодаря усилиям России и Китая пока снят вопрос о силовом разрешении иранского кризиса. Российско-китайский политический компонент просматривается и в июньских предложениях Ирану от стран «шестерки» (2006), состоящей, как известно, из Германии, Великобритании, Франции, США, России и Китая. Предложения состоят из трех пунктов: 1) ядерной программы Ирана; 2) развития экономики и торговли Ирана; 3) гарантий безопасности. Предложение стран «шестерки» содержит также возможность обогащения урана на

территории Ирана до определенного (безопасного) уровня и подключение к переговорам США. Российское предложение, сделанное Тегерану раньше (2005), о возможности обогащения урана на территории России остается в силе. Да и сама ядерная программа Ирана, несмотря на ее недоказанный военный характер, содержит ряд сомнительных и неясных моментов. Однако Россия исходит из того, что часть этих вопросов может быть снята через МАГАТЭ, а другие (такие как элементы полного топливного цикла) решены путем переговоров, что собственно и происходит сейчас в рамках инициатив «шестерки» [2, с. 132].

Но даже если оставить в стороне недоверие Запада к заверениям иранских лидеров в миролюбии, нельзя не заметить, что обвинения США и их союзников не исчерпываются атомной тематикой. Ныне Ирану часто припоминают его прежние «грехи» — незаконное, по мнению американцев и европейцев, свержение шаха, нарушения прав человека, установление режима правления, далекого от западной традиции, и многое другое. По сути, Ирану прямо и косвенно предлагают не только свернуть программы в области ядерной энергетики, но и внести коррективы во внутреннюю и внешнюю политику. В усиливающемся давлении на эту страну есть и очевидные сугубо прагматические цели — облегчить доступ международным корпорациям к сказочно богатым нефтью и газом недрам Ирана.

Достаточно привести примеры относительно энергетического потенциала Ирана, выливающиеся в огромные цифры относительно добычи нефти и газа. Так добыча нефти составляет в среднем 3,5–3,7 млн барр/день (175–185 млн т в год), экспорт — 2,5–2,6 млн барр/день (125–130 млн т) в зависимости от квоты Организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК). В 2006 г. и начале 2007 г. иранская квота была увеличена до 4,1 млн барр/день. Но структура производства не сбалансирована с потребностями внутреннего рынка. Постоянно растущий спрос на бензин не удовлетворяется за счет собственного производства (40 млн л/день), а керосин, мазут, дизельное топливо в 2000–05 гг. экспортировались, но в 2006 г. стало импортироваться и дизельное топливо. Нужно сказать, что нехватка бензина на внутреннем рынке определяется не только недостаточными объемами производства, но и нелегальным вывозом дешевого иранского топлива в соседние страны. Зависимость от импорта ощутима, особенно в условиях эмбарго на импорт бензина. В 2007 г. меджлис принял закон о введении квот на продажу бензина. Для разрешения «бензинового кризиса» также допущено участие частного капитала в нефтеперерабатывающей промышленности. Строящиеся и введенные новые мощности нацелены, главным образом, на производство бензина. Конечно, для внутренней ситуации в Иране колебания в ценах на топливо имеют значение, но они вполне решаемы. В целом позиции Ирана на мировом нефтяном рынке в условиях постоянно растущего спроса мировой экономики на нефть достаточно крепкие. Иранская нефть по качеству — одна из лучших, легко добываемая, каналы сбыта отработаны. В связи с возможными санкциями по ограничению вывоза нефти Иран последние три-четыре года заметно переориентирует свои нефтяные потоки с европейского рынка на азиатский.

В области газа доля исламских стран, главным образом, определяется запасами газа в Персидском заливе, в основном это запасы Ирана (15,3 % мировых запасов) и Катара. Кроме того, крупными запасами обладают Туркмения и Казахстан. Добыча газа в Иране составляет ежегодно 65–70 млрд куб. м, добываемый газ потребляется практически внутри страны. Прогнозные оценки потребления на 2010 г. составляют 136 млрд куб. м, на 2020 г. — 244. При этом Иран поставил цель — стать ведущим мировым экспортером к 2025 г. Половина запасов иранского газа расположена на материковых месторождениях, а другая половина — на шельфовых. Производство газа ведется сейчас в основном за счет попутного газа нефтяных месторождений. Месторождения природного газа богаты газовым конденсатом. Высоко содержание этана, из которого легко получить этилен (основной продукт для нефтехимии). Несмотря на огромные запасы доступного добыче газа, Иран пока не стал его нетто-экспортером. По 200-километровому газопроводу Карлаче (Туркмения) — Кордкуи (Иран) газ поставляется в северные районы Ирана, и практически такое же количество Иран поставляет в Турцию. Почти треть добываемого в Иране газа закачивается в скважины, часть сжигается [4].

Таким образом, энергетическая привлекательность Ирана не может не прельстить США и ряд других государств. Помимо цели минимизации влияния России в регионе очевидной является цель изоляции Ирана, а также вытеснение Ирана и России из Каспийского региона. Так, Турция под дав-

лением США периодически под разными предлогами перестает отбирать иранский газ, как и российский, требуя то снижения цены, то сокращения объема поставок. Отрегулировали ситуацию только рост цен на нефть в 2007 г. и в результате выросшая потребность в газе.

Позиция США в отношении Ирана осложняет его положение на рынке газа, главным образом в формировании маршрутов газопроводов. К этому необходимо добавить и растущую конкуренцию со стороны России, Казахстана и Туркмении на восточном направлении. Так, например, Казахстан активно прорабатывает проекты, связанные с прокладкой газопровода в КНР.

В долгосрочной перспективе вовлечение Ирана в международные нефтяные и газовые проекты очевидно, особенно с ростом спроса на нефть и газ. Так, несмотря на сопротивление США, весьма вероятным представляется подключение Ирана к проекту по строительству газопровода «Набукко» для снабжения газом ряда европейских стран. Но для сегодняшнего Ирана эта экономическая проблема, связанная со становлением газовой промышленности как экспортной, тесно связана с состоянием его внешнеполитических отношений. Для создания современных транспортных сетей по выводу на мировые рынки энергоресурсов Ирану необходимы иностранные инвестиции, заинтересованность иностранных партнеров в стабильности поставок, в стабильности внутриполитической ситуации. Даже цены на нефть не смогут обеспечить реальный прирост необходимых стране производственных мощностей, который наиболее безболезненно мог бы дать приток прямых иностранных инвестиций, активизация деятельности частного кредитного рынка. Поэтому до сих пор не решены такие проблемы, как безработица, инфляция, растущее расслоение общества и отставание жизненного уровня не только от нефтяных стран Персидского залива, но и других стран, например от Турции, не имеющей такого важного источника пополнения валютных резервов, как нефть и газ. Разработанные в Иране долгосрочные программы экономического и социального развития учитывают эти факторы, и руководство страны пытается найти оптимальное соотношение национальных интересов и потребностей мирового рынка [4].

Что касается нефтегазового сотрудничества, то за последние годы Россия и Иран переживали времена политического дисбаланса, связанного опять же с ядерной программой Ирана. Так например, после ввода в строй известного нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан в июне 2005 г. иранская сторона обратилась к России с идеей наладить партнерство в области экспорта нефти, основанное на бартерных обменах. По данной схеме российская нефть должна была доставляться в иранский порт Нека на Каспии, а российские компании смогут экспортировать аналогичные объемы иранской нефти из портов Ирана в Персидском заливе. Соглашение предполагалось заключить на 25 лет. Реализация соглашения пока сдерживается кризисом вокруг ядерной программы Ирана, но, по сути, представляется очень перспективной. Эксперты российской Государственной Думы РФ (ГД РФ) справедливо отмечают, что Турция теоретически может перекрыть российский нефтяной экспорт через свои проливы. В этом плане «иранский бартер» сможет компенсировать возможные нефтяные потери России. Причем, до ввода в строй нефтепровода Бургас — Александрополис (Болгария — Греция), который в будущем позволит российской нефти обойти турецкие проливы. Поставки нефти из Ирана могли бы стать рычагом давления и на США, и на Турцию [2, с. 133].

В 2008 г. по инициативе Ирана ОПЕК в лице его управляющего — представителя Ирана Мохаммада Али Хатиби пригласил Россию к участию в заседании ОПЕК в декабре 2008 г. Ранее, в начале декабря, глава ОПЕК предложил России, Норвегии и Мексике стать членами этой организации. Однако на самом иранском нефтяном рынке присутствие российских компаний пока ограничено, главным образом, под давлением санкций США. Тем не менее в 2008 г. деятельность некоторых из них активизировалась. Так, российская компания «Газпром нефть» предложила Правительству Ирана разрабатывать помимо «Северного Азадегана» также «Южный Азадеган» (одно из крупнейших месторождений в мире с запасами около 5,7 млрд т). В августе 2008 г. «Газпром нефть» направила Правительству Ирана отчет о результатах исследования северного блока этого месторождения Азадеган, и в настоящее время ведет переговоры с Иранской национальной нефтяной компанией о совместной разработке этого месторождения. «Газпром нефть» будет участником компании-оператора, которая займется разработкой этого проекта, а также инвестором проекта. Главной проблемой является вопрос о разделе продукции. В 2008 г. основным предметом переговоров стало созда-

ние совместной нефтяной компании, решение об ее создании перенесено на начало 2009 г. В 2008 г. продолжила свою деятельность в Иране компания «Татнефть», которая создала совместное российско-иранское предприятие «Парс-Татнефть». В рамках этой компании контракт на исследования месторождения «Мунд» выполнен, однако, продолжается деятельность совместного предприятия, которое создали «Татнефть» и исламский «Фонд обездоленных» для ведения в Иране буровых и разведочных работ на нефть и газ, оказания инжиниринговых услуг в нефтяной и нефтехимических отраслях иранской промышленности, в т. ч. очистки нефти от серы на заводе на острове Харк. В конце октября 2008 г. в Казани «Татнефть», Иранская национальная нефтяная компания и «Фонд обездоленных» подписали новый меморандум о сотрудничестве, открывающий новые возможности для российской компании на нефтяном рынке Ирана. Компания «ЛУКОЙЛ» совместно с норвежской компанией «Хидро» провела успешное бурение разведочной скважины в районе месторождения «Анаран», что позволило обнаружить новые крупные залежи углеводородов с запасами порядка 2 млрд баррелей нефти, но из-за санкций США вынуждена была приостановить свою деятельность в Иране.

Сотрудничество в газовой сфере развивается как на уровне двухсторонних отношений, так и многосторонних в формате форума стран – экспортеров газа. В Тегеране в октябре 2008 г. в рамках форума министры энергетики Ирана, Катара и глава Газпрома А. Б. Миллер подписали Соглашение о создании Высшего технического газового совета, своего рода «газового ОПЕК». 23 декабря в Москве форум получил легальный статус как организация. Министры энергетики 14 стран, владеющих 73 % мировых запасов газа и обеспечивающих 42 % его мировой добычи, приняли Устав ФСЭГ и подписали межправительственное соглашение, включающее принципы работы форума и направления деятельности о порядке взаимоотношений со странами – потребителями газа, об обмене информацией, о реализации крупных инвестиционных программ, организации совместной работы по сжижженному природному газу. Для России и Ирана участие в форуме дает возможность оптимизировать возможные маршруты газопроводов, участвовать в совместных проектах по добыче и реализации газа [3].

Российские компании после закрытия газопровода Иран – СССР сначала из-за разногласий с новой исламской властью по вопросам цены на газ, а затем после распада СССР и разногласий Азербайджана с Арменией вновь пришли на иранский газовый рынок лишь в 1997 г. К 2008 г. Газпром (30 % акций) в составе образованного в 1997 г. консорциума с французской компанией «Тоталь» и малазийской «Петронас» уже завершил работы по освоению участков шельфового газоконденсатного месторождения «Южный Парс», но пока расчеты по возврату вложенных средств не завершены. Перспективным проектом с участием Газпрома является строительство газопровода из Ирана в Индию и Пакистан. Кроме того, он строит в этой стране подземные хранилища газа и разрабатывает генеральную схему развития газораспределительной сети страны, участвует в строительстве и обслуживании региональных газовых сетей. Иран и Газпром в 2008 г. начали вести переговоры о поставках в Иран российского газа по схеме замещения, подобно сделкам с российской и казахской нефтью. В рамках этих поставок российская сторона будет доставлять свой газ в северные районы Ирана, а, взамен эквивалентное количество газа будет передаваться российским партнерам на юге страны.

На всем протяжении 2008 г. активно велись переговоры о совместной разработке новых участков газового месторождения «Южный Парс», о создании совместной компании с целью реализации проектов в Иране, России или странах третьего мира, в частности, в Латинской Америке. Вопрос об использовании построенного в 2008 г. газопровода Иран – Армения для поставок иранского газа в Европу также будет решаться с учетом интересов России. Конечно, падение цен на топливо снижает заинтересованность российских компаний в капиталоемких проектах по освоению новых газовых и нефтяных месторождений. Но, с другой стороны, именно отсутствие конкурентов делает возможным закрепление позиций на весьма перспективном иранском рынке [3].

Рассматривая российско-иранские взаимоотношения, необходимо выделить вопросы, которые на сегодняшний день не разрешены и составляют конфликтную основу наших отношений. Во-первых, каспийская проблематика. Позиция России – поделить дно Каспийского моря по срединной линии в соответствии с длиной береговой полосы – и позиция Ирана – разделить Каспий на сектора – находятся в явном проти-

воречий. Напомним, что каспийских государств 5 — Россия, Иран, Туркменистан, Казахстан и Азербайджан. В случае российского варианта раздела Иран получает только 15 % каспийского дна, а в случае раздела по «иранскому предложению» все каспийские государства получают равную долю — по 20 % дна. Проблема в том, что те площади, на которые претендует Иран, относятся к азербайджанскому сектору и считаются самыми богатыми в плане залежей нефти и газа. В 2004 г. Москва, Баку и Астана, устав от нескончаемых переговоров, подписали фактически сепаратное соглашение по разделу Каспия на базе российского принципа деления. Согласно проведенному делению Россия получила 19 %, Азербайджан — 19, Казахстан — 29 % Каспийского дна. Понятно, что это решение вызвало негативную реакцию Тегерана, который заявил о непризнании этого соглашения. Одновременно Иран спустил на воду небольшую каспийскую флотилию для защиты своих интересов. Между Азербайджаном и Ираном имел место ряд стычек по спорным каспийским зонам. Причем Россия в этих конфликтах давала понять Ирану, что она на стороне Азербайджана. Таким образом, каспийский вопрос на сегодняшний день остается не решенным и осложняющим двусторонние отношения.

Во-вторых — это соперничество России и Ирана в сфере газового экспорта, особенно в Турции и Армении. Иран пытается продвигаться на турецкий и армянский газовые рынки, на которых доминирует Россия. Конфликт газовых интересов имеет объективную основу и не носит такого острого характера, как по проблеме раздела Каспия.

В-третьих, препятствием на пути развития ирано-российских связей является отсутствие налаженного сотрудничества между банковскими системами двух стран, вследствие чего многие важные соглашения не действуют. Еще один негативный фактор — скудность, а иногда и недостоверность информации, которую предприниматели получают друг о друге. Кроме того, большинство политических, культурных, экономических и торговых институтов в Иране сталкиваются с проблемой дефицита специалистов, владеющих русским языком и хорошо знакомых с российскими реалиями. Правда, чтобы исправить эту ситуацию, некоторые университетские организации и частные фирмы сделали определенные шаги, которые наверняка получат поддержку государства.

Есть, однако, и проблемы более глубокого характера. Хотя ирано-российские связи в течение двух последних десятилетий постоянно развиваются, и в той, и в другой стране есть деятели, которые критически относятся к данной тенденции. Так, ряд иранских обозревателей и политиков (среди которых, правда, не так много тех, кто принимает политические решения) сомневаются в надежности России как партнера на длительную перспективу. Они указывают на то, что на некоторых исторических этапах Российская империя и Советский Союз играли неблаговидную роль в Иране. Нынешняя Россия, утверждают они, точно так же разыгрывает иранскую карту во имя укрепления своих позиций в отношениях с Европой и Америкой, т. е. превратила Иран в инструмент, позволяющий обрести вес в глазах Соединенных Штатов.

В качестве аргументов эта группа приводит такие факты, как затягивание строительства Бушерской АЭС. Кое-кто из этих аналитиков не исключает, что в будущем Россия может, польстившись на выгодные предложения либо в обмен на какие-то дивиденды или льготы, отвернуться от Ирана. Развитие событий в самое последнее время и утверждения российской стороны о том, что Тегеран якобы не выполняет своих финансовых обязательств, дают иранским скептикам новые убедительные аргументы. Учитывая настроения в иранской элите, Москве следует отдавать себе отчет в том, что прекращение сотрудничества с Ираном в области ядерной энергетики неизбежно приведет к ухудшению отношений между обеими странами.

Российские противники укрепления связей с Тегераном подчеркивают, что товарообмен между Россией и Ираном незначителен по своим объемам и при этом включает в себя деликатные стратегические статьи, создающие головную боль. По их мнению, Иран практикует выборочный подход к российскому рынку: покупает в России только те товары, в которых ему отказывают другие страны. В случае же улучшения своих отношений с США Тегеран перестанет видеть в России важного политического и торгового партнера. Вообще структура современной российской политики очень сложна, и процесс выработки решений представляет собой игру на шахматной доске, на которой решающее влияние оказывают различные политические и особенно экономические «фигуры». Без реалистического учета всех этих разнообразных интересов Ирану не удастся выработать эффектив-

ную политику на российском направлении. Тегерану же необходимы стратегические отношения с Российской Федерацией, которые помогут значительно укрепить международные позиции Исламской Республики [5].

Таким образом, российско-иранские политические и экономические отношения, несмотря на партнерский и взаимовыгодный характер, по отдельным компонентам достаточно противоречивы и потенциально конфликтны. Однако ряд общих факторов, связанных с сопредельностью территорий, наличием в России большой доли мусульманского населения, обоюдной выгодностью атомных проектов, БТС и др., купируют эти локальные противоречия, придавая в целом отношениям достаточно сбалансированный и устойчивый характер.

На укрепление позитивного и сбалансированного характера работает и ряд внешних (региональных и глобальных) факторов — совпадение интересов России и Ирана по целому спектру вопросов на Ближнем Востоке, желание двух стран отстаивать и продвигать многополярную повестку мира, участие Ирана в Шанхайской организации сотрудничества в качестве наблюдателя и др. Следует отметить, что отношения двух стран находятся под мощным политическим прессом мировой общественности, СБ ООН, МАГАТЭ и США, которые оценивают каждый шаг Москвы и Тегерана по развитию сотрудничества. Повышенное внимание связано с промежуточной стадией разрешения иранского ядерного кризиса и неясностью дальнейшего движения переговорного процесса. Россия в этих условиях вынуждена не только прислушиваться к Западу, но и в какой-то степени корректировать свою иранскую политику, пытаясь одновременно влиять и на США в плане смягчения антииранской позиции, и на Иран в плане смягчения антиамериканской позиции.

Несмотря на все эти трудности, перспективы российско-иранских отношений можно оценить как весьма благоприятные. В условиях, когда экономики обеих стран взаимно дополняют друг друга, создается хорошая основа для укрепления связей между ними. Налицо все предпосылки для активизации торгового обмена между Ираном и Россией, роста взаимных инвестиций, развития сотрудничества в сфере транспорта и энергетики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Кочешков А.** Российско-иранские переговоры в Москве [Электронный ресурс] / А. Кочешков. — Режим доступа: http://www.meast.spb.ru. — Загл. с экрана.

2. **Лузянин С. Г.** Восточная политика Владимира Путина. Возвращение России на «Ближний Восток» (2004—2008 гг.) / С. Г. Лузянин. — М. : АСТ ; Восток-Запад, 2007. — 447 с.

3. **Мамедова Н. М.** Иран и Россия в 2008 г. [Электронный ресурс] / Н. М. Мамедова. — Режим доступа: http://www.iimes.ru/rus/. — Загл. с экрана.

4. **Мамедова Н. М.** Экономический потенциал Ирана на фоне исламских стран [Электронный ресурс] / Н. М. Мамедова. — Режим доступа: http://www.iimes.ru/rus/. — Загл. с экрана.

5. **Мехди Санаи.** Иран и Россия : проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / Мехди Санаи. — Режим доступа: http://globalaffairs.ru/. — Загл. с экрана.

6. **Пылев А. И.** Иран и Россия как стратегические союзники : история и современное положение [Электронный ресурс] / А. И. Пылев. — Режим доступа: http://cgc.evrazia.org/islam_2.shtml. — Загл. с экрана.

7. **Прямик С.** Прозрачность ядерной программы Ирана [Электронный ресурс] / С. Прямик. — Режим доступа: http://www.irannews.ru. — Загл. с экрана.

Поступила 07.07.10.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РОССИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

М. П. Глебочкин

В статье рассматриваются те изменения, которые произошли в характере взаимоотношений между политической властью и бизнесом в России в условиях кризиса. Важнейшим средством выхода из общего кризиса является модернизация экономики и политической системы страны.

Глобальный кризис, начавшийся в середине 2008 г., во многом изменил сложившийся характер взаимоотношения между политической властью и бизнесом во всех странах. Эти изменения выразились, прежде всего, в усилении реальной роли государства в финансово-экономической сфере, в централизации управления, а также во временных ограничениях либерализма и в усилении авторитарных тенденций даже в странах, имеющих давние демократические традиции.

Кризис лишил привычной профессиональной деятельности предпринимателей, банкиров и политических деятелей, которые оказались не готовы к великим потрясениям. Их первоначальная реакция на удары кризиса — «откупиться от него» миллиардными денежными вливаниями, направленными преимущественно в ту же финансово-банковскую сферу, которая его и породила. Подобная импульсивная реакция создала драматическую ситуацию, которую можно сравнить разве что с финальной «немой» сценой из «Ревизора» Н. В. Гоголя.

Для России начавшийся кризис оказался более глубоким и выход из него, видимо, будет более сложным и продолжительным, чем для большинства демократических стран, имеющих современную развитую экономику. Объясняется это тем, что в России к началу кризиса не успели полностью сформироваться как эффективная рыночная экономика, так и демократическая политическая система.

Это выражается, во-первых, в том, что в России сложился преимущественно сырьевой характер экономики, ориентировавшый на добычу и продажу сырья, а не на его глубокую переработку. До кризиса неэффективность подобной экономики компенсировалась в известной мере высокими экспортными ценами на энергоносители, металл и древесину. Но кризис подорвал основной источник дохода, экспорт сырья резко сократился, а внутренний рынок в силу низкого жизненного уровня большинства граждан оказался не развитым. Так кризис сразу обнажил и высветил все слабые стороны и пороки сырьевой структуры экономики. Поэтому и выход из кризиса будет во многом зависеть, видимо, от преодоления кризиса первоначально в развитых странах, роста потребности в них сырьевых ресурсов, а уж потом будет расти экономика нашей страны.

Во-вторых, у нас к началу кризиса не успела сформироваться эффективная собственность. Такое состояние характерно не только для государственной собственности, которая, как известно, всегда менее эффективна, чем частная собственность. По ряду причин у нас и частная собственность, возникшая в ходе приватизации, оказалась также малоэффективной. Это характерно, главным образом, для крупной частной собственности, принадлежащей олигархам. Данный вопрос более подробно рассмотрен нами в статье «Актуальные проблемы крупной частной собственности в современной России», опубликованной в сборнике научных статей, вышедшем в 2008 г. [4, с. 112—122].

В-третьих, современная политическая элита России, состоящая, как известно, преимущественно из советской номенклатуры, оказалась тоже не способна к эффективному руководству экономикой, она сильно коррумпирована и безответственна. Кризис со всей очевидностью поставил неотложную задачу ускорения ротации политической и экономической элит страны.

И, наконец, кризис обнажил то, что между властью и бизнесом нет должного взаимодействия, нет, если можно так выразиться, сцепления между мотором и ведущими колесами, а без этого нет и никакого движения вперед.

Условием выхода из общего кризиса страны является реальное обновление всех

© М. П. Глебочкин, 2010

сфер жизни и их модернизация, о которой говорил Президент Д. Медведев в своей статье «Россия, вперед!» и еще отчетливее в послании Федеральному собранию: «Мы должны начать модернизацию и технологическое обновление всей производственной сферы. По моему убеждению, — подчеркнул Д. Медведев, — это вопрос выживания нашей страны в современном мире» [12, с. 1].

Однако модернизация экономики и переход к выпуску наукоемкой и конкурентной продукции требуют значительных финансовых ресурсов, которые удалось создать государству за счет высоких цен на мировом рынке на энергоносители, металлы и другое сырье. В стране был создан стабилизационный фонд, в котором были аккумулированы значительные финансовые ресурсы, и которые, как нас неоднократно уверяли чиновники самого высокого ранга, являются общей подушкой безопасности, созданной на черный день для развития экономики, инноваций и для будущих поколений.

На самом же деле стабилизационный фонд, как скоро все убедились, оказался очередной кормушкой, прежде всего, для олигархов. Дело в том, что российский крупный бизнес набрал за границей огромные кредиты. Эксперты давно били тревогу по поводу чрезмерных заимствований за рубежом, указывая, что идет опасная спекулятивная игра, причем играла почти та же команда, которая обогатилась на приватизации 90-х гг. Известны и мотивы: кредиты брали на западе под 5–6 % годовых, а потом ссужали эти же деньги внутри страны под 12–20 %. Но грянул кризис, и иностранные кредиторы потребовали их немедленного возвращения. А так как у олигархов не оказалось «живых» денег, то им было предложено погасить взятые кредиты акциями своих предприятий, стоимость которых в условиях кризиса резко упала. Возникла реальная угроза национальной безопасности, когда ряд стратегических объектов мог оказаться в руках иностранных собственников. Достаточно сказать, что совокупный долг олигархов составил свыше 500 млрд долларов, что равнялось всему золотому запасу страны. И вот в таких условиях крупные частные собственники России вместо того, чтобы задействовать огромные личные состояния, хранящиеся, как правило, в заграничных банках, продать недвижимость, яхты, самолеты, предметы роскоши и другие непрофильные активы и таким образом спасти основное производство, как сделали, кстати, западные предприниматели, они выстроились в очередь за помощью к государству, шантажируя его при этом тем, что если они не получат ее, то народ выйдет на улицу, перекроет федеральные трассы и страна получит очередной бунт.

В сложившейся ситуации Правительство начиная с конца 2008 г. выделяет 4 трлн рублей на поддержку банковского сектора и для спасения погрязших в долгах олигархов. Страна, по словам известного экономиста В. Мау, угодила в ловушку, в которой действует принцип «приватизации прибылей и национализации убытков». И вот О. Дерипаска получает кредит на льготных условиях в размере 4,5 млрд долларов от Внешэкономбанка (ВЭБ) и Фонда национального благосостояния. Из того же фонда 1,8 млрд долларов были выделены на погашение долгов «Евраза», крупнейшим акционером которого является Р. Абрамович. «Мечел» И. Зюзина также получил 1,5 млрд долларов [1, с. 16].

В этой связи невольно встает ряд вопросов: во-первых, а нужно ли было это делать? Если да, то, во-вторых, насколько эффективно использовались эти огромные финансовые вливания для выхода из кризиса и для поддержки реального сектора экономики и его модернизации?

Большинство независимых экспертов и не ангажированных политиков считают, что выделять было нужно, но не всем подряд, а предприятиям с наукоемкой продукцией, градообразующим предприятиям, а также тем, кто определяет погоду в отрасли. Разумеется, нельзя было отдавать в иностранные руки также стратегические ресурсы страны — нефть, газ и металлургические предприятия. Спасая подобные предприятия, государство выкупило часть акций проблемных предприятий и тем самым увеличило и без того огромное свое присутствие в экономической сфере. В будущем, когда эти предприятия выйдут из кризиса и их акции поднимутся в цене на рынке, государственные активы, вероятнее всего, будут выставлены для продажи на открытых аукционах и снова будут приватизированы.

Вместе с тем большим упущением со стороны государства было то, что с самого начала не был разработан четкий, ясный и прозрачный механизм этой помощи, не установлены строгий контроль и персональная ответственность за денежными потоками. А ведь хорошо известно, что успех любого дела определяется такими «мелочами» и, как говорится, «черт скрывается именно в деталях». Наша система управления всегда

грешила либо полным отсутствием таких механизмов, и тогда любое управленческое решение превращалось в обычную декларацию, либо механизмы составляются таким образом, что оставляют много лазеек, чтобы обойти закон. Так получилось и на этот раз, когда до мая 2008 г. ни одна копейка из банков не дошла до реального сектора экономики.

Государственные деньги в больших масштабах стали перекачиваться в офшоры, и поэтому даже в условиях кризиса отток капиталов не только не сократился, а значительно возрос. Так по данным Центрального банка (ЦБ) России, отток капитала в 2008 г. составил более 200 млрд долларов, или 6 трлн руб. Эта сумма превышает бюджет Российской Федерации в 2008 г. [14, с. 11].

Валюта вывозится, как известно, в основном через офшоры, где либо нет налогов, либо они мизерны. Их услугами пользуется бизнес всего мира. Схема увода капиталов проста: права собственности на крупное предприятие, работающее в какой-либо стране, передаются неизвестной фирме, зарегистрированной в офшоре. И часть налогов, которые раньше получало государство, где находится предприятие, оседает в карманах владельцев офшорного бизнеса. С помощью офшорных схем уклоняются также от налогов от сделок купли-продажи, скрывают реальных хозяев бизнеса и заметают следы, имея криминальные капиталы. По некоторым данным, ныне в офшорах прописана одна десятая часть всех денег, имеющихся в мире. Этот способ дополнительного обогащения придумала себе мировая финансовая элита. Многие аналитики считают, что существование таких зон стало одной из причин мирового финансового кризиса.

Российские олигархи еще в «лихие» 1990-е гг. облюбовали офшоры, благодаря которым мы до сих пор не знаем реальных владельцев заводов, банков и пароходов. По данным председателя комитета Госдумы РФ по экономической политике и предпринимательству Е. Федорова, 90 % крупного российского бизнеса находятся под иностранной юрисдикцией или в офшорах. Среди офшорных компаний числятся не только олигархи, но и, вероятно, влиятельные федеральные и региональные чиновники, которые сделают все, чтобы избежать огласки.

Между тем, российским любителям офшор есть что скрывать. «За 20 лет из России в основном через офшоры вывезено 2 трлн долларов. Эта цифра сопоставима с материальными потерями во время Второй мировой войны, и именно такая сумма нужна сейчас для модернизации промышленности. Сможем ли мы вернуть часть этих денег?» [14, с. 11].

Во время кризиса под давлением ряда государств (США, Великобритании и др.) некоторые офшоры согласились раскрыть тайную информацию. Президент США Б. Обама дал добро на принятие закона, запрещающего американским бизнесменам передачу денег в эти зоны. Компании, уличенные в использовании офшорных схем, штрафуются на всю сумму прибыли, полученную с помощью этих хитростей. Недавно в США провели показательный процесс над одним из специалистов по офшорам — М. Харрисом. Ему присудили 17 лет тюрьмы и 26 млн долларов штрафа.

Думается, что нам не помешало бы перенять подобный опыт американских партнеров. Пока же наши власти наметили проводить сбор налогов не по месту регистрации предприятия, как это делалось раньше, а по месту его реального нахождения. Также в качестве основного направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 г. назван возврат денег из офшор. Но у нас, как известно, дистанция между словом и делом очень велика.

С помощью махинаций банкиров государственные деньги уходят за границу или скупаются на них доллары на отечественном валютном рынке. Но деньги не доходят до заводов не только из-за «бегства» их за границу. Есть и другая, не менее важная, причина. Дело в том, что у нас очень дорогие кредиты. Если принимается решение поддержать экономику деньгами, остановить спад производства и предотвратить отток капитала, то тогда надо выстраивать все решения так, чтобы кредиты были реально доступны. А у нас только базовая ставка рефинансирования ЦБ, под которую он дает кредиты коммерческим банкам, составляла 13 % (в США ее снизили до 0,25, в Англии — до 2, в Японии — практически до нуля, в Китае — 6,6 %). В коммерческих банках кредит еще выше — его можно получить под 18—20 %. Как такой высокий кредит можно окупить в кризис, ведь его стоимость не может не вызвать удорожание готовой продукции? Вот почему кредитная система в ступоре и деньги не доходят до адресата. И проблема здесь вовсе не в том, что соискателям кредита его не дают, а в высоких банковских процентах. Чтобы разрубить этот «гордиев узел», необходимо

улучшить макроэкономические показатели, сосредоточиться, в частности, на борьбе с высокой инфляцией. Правительство видит эту проблему и стремится решить ее. Так, например, в 2008 г. инфляция в стране зашкаливала за 13 %, а в 2009 г. ее удалось снизить до 9 %, что позволило ЦБ начать плавное снижение ставки рефинансирования. Вот почему на 2010 г. планируется снижение ставки по ипотечным кредитам до 10 %.

Главная ошибка нынешнего Правительства в борьбе с кризисом, по мнению мудрого политика Е. Примакова, состоит в том, «что госденьги не дошли до предприятий, — подчеркнул он. — Я и у Президента Медведева об этом говорил: когда банки получают госсредства для превращения в кредит для реального сектора, они в этой своей функции перестают быть коммерческими структурами, становятся агентами государства. А если так, нужно было им продиктовать условия. Этого сделано не было. Потом решили послать „комиссаров" ЦБ в банки для контроля над предоставленными кредитами. Не получилось — где найти столько некоррумпированных, хорошо подготовленных людей?» [13, с. 4].

Однако основным интеграционным показателем эффективности антикризисных мер Правительства выступает динамика ВВП. По этому критерию у России пока худшие результаты среди всех стран G20. Так, например, по итогам 2009 г. ВВП России сократился на 8 %, в то время как у Китая вырос на 8 %. Положительная динамика роста отмечается и в ряде стран Европы: Германии, Великобритании, Франции. Даже на Украине, где нет ни нефти, ни газа, ни валютных резервов, где полный раскол во власти, потери по итогам года 10 % ВВП. В таких случаях говорят — «Комментарии излишни».

В условиях кризиса остро встал вопрос о госкорпорациях, которые возникли в нашей стране в 1999 г. Им предназначалась весьма амбициозная задача — стать локомотивами современной экономики. В законе о госкорпорациях было сказано, что передаваемое им государственное имущество становится собственностью этой корпорации. Было установлено, что госкорпорация — некоммерческая организация, созданная специально для осуществления социальных, управленческих и иных общественно полезных функций, перечень которых не был прописан. Также законодательно зафиксировали другие уникальные черты госкорпораций: они в отличие от открытых акционерных обществ не могут быть признаны банкротами. На них не распространялось требование о раскрытии информации. И, наконец, они были фактически выведены из-под контроля государственных органов власти. Так в конце XX в. в нашей стране возникла новая форма собственности — корпоративная. Еще 100 лет назад американский писатель А. Бирс вынес вердикт подобным экономическим образованиям: он считал корпорации остроумными изобретениями для получения личной прибыли без личной ответственности. И не случайно, что во всех странах, где они возникали, всюду терпели крах. На пике процветания в 2007 г. госкорпорации создавались одна за другой, и сейчас их восемь (недавно принято решение о создании «Автодора») (рис.).

Рисунок

Перечень госкорпораций России к 2009 г. [2, с. 11]

Название госкорпорации	Вложения государства
Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»	8,4 млрд руб. + 200 млрд руб. (на спасение проблемных банков)
«Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»	750 млрд руб.
Фонд содействия реформированию ЖКХ	240 млрд руб.
Государственная корпорация «Ростехнологии»	130 млрд руб.
«Росатом»	50 млрд руб. + акции (на 3,4 млрд руб.)
Государственная корпорация «Ростехнологии»	100 млрд руб. + «подарили» более 400 предприятий (КамАЗ, АвтоВАЗ, ГАЗ, авиакомпания «Россия» и др.)
Государственная корпорация «Олимпстрой»	до 2014 г. планируют выделить около 200 млрд руб.
Государственная компания «Автодор»	сумма определяется

Приведенные данные свидетельствуют об одном, что госкорпорация — самая неэффективная форма собственности в стране и служит лишь способом перекачивания денег из бюджета на личные зарубежные счета. А ведь многие частные крупные и средние компании сумели пройти кризис успешнее и сохранились. Выходит, что госкорпорации могут выжить и сохраниться лишь за счет бюджета.

Поэтому Президент Д. Медведев, говоря о корпорациях, заявил: «Я считаю эту форму в современных условиях бесперспективной», и наметил план их ликвидации [12, с. 1]. Одни корпорации, которые были созданы для решения конкретных задач, как, например, «Олимпстрой», по завершении должны быть закрыты сразу. Те же корпорации, которые работают в рыночной среде, должны быть преобразованы в акционерные общества с возможной полной или частичной их приватизацией в будущем.

Для успешного решения задач выхода из кризиса и смены экономической модели страны с сырьевой на инновационную потребуется изменить отношение власти и граждан не только к институту крупной собственности, но и к мелкому и среднему бизнесу. Одним из направлений решения поставленных задач является создание комфортных условий для занятия малым и средним бизнесом.

О поддержке малого и среднего бизнеса, о выращивании среднего класса власть говорит годами. А на деле получилось так, что она и во время кризиса по-прежнему поддержала в первую очередь крупный бизнес, потратив на погашение долгов банков и крупнейших компаний 80 % финансовых ресурсов. Между тем, именно мелкие и средние предприятия выступают локомотивами развития экономики, именно в этом секторе совершаются в основном инновационные открытия, которые доводятся потом до серийного производства крупными компаниями.

Поэтому в условиях кризиса Правительство разработало ряд конкретных мер для поддержки малого и среднего бизнеса. На помощь ему запланировано направить в 2009 г. 30 млрд руб., что на 21 млрд больше, чем было предусмотрено ранее. Кроме того, из бюджета будет потрачено еще 10,5 млрд руб. Снижается налоговый пресс: ставку налога на прибыль с 1 января 2009 г. предложено снизить на 4 %. Региональные власти могут уменьшить этот налог еще на 4 %. В дополнение к этому большая часть расходов работодателей, которая связана с оплатой медобслуживания, пенсионных отчислений и образования работников, будет освобождена от налогов. Но есть и более радикальные предложения. Так, например, бывший глава ЦБ С. Дубинин предлагает сделать регистрацию малого и среднего бизнеса чисто уведомительной, и освободить его на первые 5 лет от всех налогов [5, с. 16].

Но главным препятствием для успешного развития малого и среднего бизнеса по-прежнему остается чиновничий беспредел. «Административный» прессинг в виде многочисленных проверок, лицензий и сертификатов является одной из главных причин стагнации этого бизнеса. Право на проверку имели более 30 федеральных служб. На региональном уровне к ним добавлялись еще. Выступая на Госсовете, Д. Медведев сказал: «Когда об этом думаешь — возникает мысль вообще запретить все эти проверки. Понимаю, что у сотрудников Пожарной службы и Санэпидемнадзора это вызовет определенные эмоции, если не предынфарктное состояние» [11, с. 4]. Смысл выступления Президента был в том, чтобы отнять коррупционную кормушку, ослабить бюрократическую нагрузку на бизнес и перестать «кошмарить» его.

По заявлению президента общероссийской организации малого и среднего предпринимательства «Опора» С. Борисова, пока удалось навести порядок с проверками Роспотребнадзора, пожарных служб и экологов. Остаются притязания к налоговым органам, когда они, имея претензии к фирме (причем не всегда оправданные), блокируют ее банковские счета, что останавливает работу компании. Но если инспектор ошибся, то за простой налоговая служба не несет никакой ответственности.

Однако следует подчеркнуть, что в сложившейся ситуации и российский бизнес тоже виноват. Справедливо жалуясь на административный «пресс» и требуя больше свободы, он вместе с тем сам экономит на всем, не соблюдает элементарные требования техники безопасности, что нередко приводит к трагическим последствиям. Так, например, в декабре 2009 г. в Перми в ночном клубе из-за грубейших нарушений противопожарной безопасности погибли 149 человек. Этот трагический случай привел к выводам, которые сделала власть. Уголовные дела заведены не только на алчных владельцев клуба, игнорировавших все юридические и нравственные нормы, но и на чиновников, которые фактически не выполняли свои прямые профессиональные обязанности. Президент Д. Медведев поручил ге-

ральному прокурору «пройти по всей цепочке всех, кто к этому причастен», и тем самым разорвать порочный союз, основанный на коррупции. Самое главное в этом деле то, что «...впервые за долгое время мы становимся свидетелями персонального спроса с чиновников, — подчеркнул главный редактор «АнФа» Н. Зятьков, — и это должно стать железным правилом» [7, с. 6]. Преодоление кризиса, экономический рост и модернизация во многом зависят от уровня профессиональной подготовки и моральных качеств государственных служащих, а в более широком плане — от качества власти.

За последние годы государственный аппарат значительно вырос (по сравнению с Советским Союзом население сократилось в 2 раза, а количество чиновников возросло в 3 раза), и он насчитывает около 2 млн человек. Сегодня на каждые 100 россиян приходятся 1 бюрократ и 1 учитель. Все попытки начать сокращать «народных бюрократов» и бороться с их засильем, заканчивались без результатов. Даже в условиях кризиса количество чиновников продолжало расти. Кстати, недавно проводилось исследование среди выпускников вузов, и на вопрос: «Где бы вы хотели работать?» большинство ответили: «В госструктуре». Ранее объявленная административная реформа, имеющая основной целью сокращение численности чиновников и их профессиональных функций, не успев начаться, тихо «скончалась».

Работа чиновника привлекает прежде всего высокой заработной платой, многими привилегиями, а также, по выражению В. Путина, своей «коллективной безответственностью». «...Зарплаты отечественной федеральной и региональной власти достигают 5—6 тыс. долларов и сопоставимы с окладами их коллег в Америке и Европе. Чего, увы, нельзя сказать о зарплатах российских бюджетников», — пишет О. Дмитриева, депутат Госдумы [3, с. 4]. Кстати, заработная плата некоторых региональных служащих выше федеральных. Так, например, по данным Минфина, оклады губернаторов, которые устанавливают депутаты тех же регионов, колеблются от 55,5 до 352,5 тыс. в месяц, в то время как заработная плата Президента России 244 тыс. руб.

Но есть еще одна причина, которая делает работу в государственных органах особо привлекательной. Дело в том, что вхождение во власть у нас рассматривается, прежде всего, как личный «бизнес-проект», а государство — как разновидность частной собственности. И не случайно, что государственная служба оценивается не выполнением тех или иных значимых общественных задач, а количеством миллионов на личном счету и наличием недвижимости. Ее цель — это, прежде всего, стяжательство и личное обогащение. По данным Всемирного банка, по масштабам коррупции Россия опережает Европу и США в 5—6 раз. Особый интерес вызывает то, что из почти 300 млрд долларов годовой коррупционной корзины половина — это так называемые откаты, т. е. мзда именно чиновникам за принятие «нужных решений».

Что же касается высшей бизнес-элиты, то и она показала полную несостоятельность. Ведь олигархи получили миллиарды, как известно, не за счет личных управленческих способностей, а чаще всего с помощью личных знакомств и изворотливости. В кризисной ситуации все это перестало работать и поэтому не случайно первыми провалились именно крупнейшие компании, возникшие в ходе приватизации, и их хозяева первыми выстроились за помощью к государству. «Отсутствие хороших управленцев, — считает главный редактор «АнФ» Н. Зятьков, — это даже большая проблема для России, чем дефицит бюджета» [6, с. 4].

Проблема кадрового дефицита особо остро встала при переходе к инновационной политике. Опасаясь перехода страны в зону стратегической отсталости, власть готова инвестировать финансовые ресурсы в инновации. Но любая инновация, как показывает исторический опыт, изменяет баланс политических сил, требуя, в частности, новой стратегии инвестирования и нового подхода к подготовке необходимых специалистов. Но российские крупные предприниматели, привыкшие к быстрой спекулятивной наживе и к высокой прибыли, не желают вкладывать собственные деньги в долгие проекты, связанные с инновациями.

Однако главная проблема даже не в этом. «Вдруг» обнаружилось, что для реализации инновационной политики в стране не хватает нужных специалистов. По данным Института мировой экономики и международных отношений, из России начиная с 1990 г. выехали 1 млн специалистов, талантливых, инициативных ученых, изобретателей и инженеров [9, с. 6]. И пока лучшие умы возвращаться на родину не спешат, ведь у них за границей высокие заработные платы и, что еще более важно, — комфортные условия труда. Более того, по данным социологического исследования, проведен-

ного Левада-центром, за границу на постоянное место жительства хотели бы уехать 13 % взрослых россиян, а 30 % опрошенных родителей хотели бы, чтобы их дети учились, жили и работали за границей. Чтобы как-то переломить подобную негативную ситуацию, Президент Д. Медведев предложил создать постоянно действующий механизм поддержки талантливых ученых, а также комфортную среду для осуществления в России исследований и разработок мирового уровня.

Модернизация экономики и переход к инновационным технологиям позволят создать наукоемкую и конкурентную продукцию. Но подобный сценарий развития страны неизбежно затрагивает коренные интересы влиятельных социальных групп. В своей статье «Россия, вперед!» Д. Медведев, в сущности, обозначил тех, кто будет мешать движению вперед. Это, во-первых, «влиятельные группы продажных чиновников». Опасность исходит, прежде всего, от непрофессиональных и коррумпированных чиновников, цель которых — сохранение власти под лозунгом стабильности в стране и «бережного отношения к кадрам». Они заинтересованы в консервации существующей системы олигархически-бюрократического капитализма и не желают никаких перемен [12].

Чтобы модернизация состоялась, потребуется обновление российской элиты. Ведь китайская модернизация стала возможной лишь после решительного обновления управленческих кадров. «За последние 6 лет в Китае заменены 3/4 высшего руководства. В отставку отправлены и осуждены более 45 тыс. коррумпированных чиновников и 20 тыс. работников силовых структур» [10, с. 6]. Российская же власть продолжает пока тасовать одну и ту же колоду карт.

Во-вторых, модернизации, предупреждает Президент страны, будут мешать влиятельные группы «...ничего не предпринимающих „предпринимателей“» [12]. Олигархический капитал, нажитый в ходе приватизации и продажи отечественных природных ресурсов и привыкший получать баснословные доходы, не заинтересован в модернизации экономики и в поддержке инновационных проектов, которые, как известно, не сулят быструю прибыль. Следовательно, главная угроза для России исходит не извне, а сосредоточена внутри страны и зависит от тех, кто, по словам Д. Медведева, хорошо устроился, у кого все есть, кто до окончания века собирается выжимать доходы из остатков советской промышленности и разбазаривать природные ресурсы.

Кризис устроил хорошую ревизию нашему капитализму и невольно заставил задуматься над фундаментальными теоретическими вопросами. Вопрос первый: что за капитализм построен в России? Вопрос второй: что за буржуазия сформировалась у нас?

В самом деле, если у нас капитализм, то почему в отличие от классического капитализма Запада нет свободного рынка и конкуренции? В Европе и США, как только начался кризис, подешевели товары и услуги, а у нас, напротив, продолжают расти. В настоящем капитализме банки существуют ради того, чтобы давать кредиты, развивать экономику, естественно, зарабатывая на этом. Наш же российский капитализм создал такую финансовую систему, которая работает сама на себя, спекулирует на курсах валют, отмывает «грязные» деньги и помогает переводить валюту в офшоры. В результате выделенные государством огромные финансовые ресурсы для кредитования реального сектора не все дошли до него.

Качество буржуазии на Западе оценивается по уровню инвестиций в экономику, в науку, в инновации, в развитие инфраструктуры. Наши форды, ротшильды и рокфеллеры не хотят строить новые заводы, дороги, внедрять научные открытия, а умеют только (по известному выражению Г. Явлинского) «купи-продай». Основной инструмент нашей буржуазии не инвестиции, а захват и передел советской собственности, валютные спекуляции и перевод капитала за границу. Поэтому в России за последние 20 лет не построено ни одного значимого завода, а износ оборудования в машиностроении и на железных дорогах доходит до 70–75 %. На основании этого руководитель Центра стратегического планирования В. Костиков пришел к выводу о том, что «...у нас не капитализм, а имитация капитализма. Не буржуазия, а ее пародия» [8, с. 6].

Итак, попытаемся подвести резюме сказанному. Кризис еще не закончился и поэтому можно говорить лишь о предварительных выводах. Следует подчеркнуть, что в целом стратегия спасения экономики страны, разработанная российской властью, оказалась удовлетворительной. Часть финансовых ресурсов из банков дошла до реального сектора экономики — это предприятия военно-промышленного комплекса, автопрома и др., где они планируются для мо-

дерилизации технологических процессов и готовой продукции. На этой базе начнут меняться структура экономики и ее технологическое обновление. Важно также, что удалось сохранить и укрепить банковскую систему, избежать дефолта образца 1998 г. и сохранить сбережения граждан, хранящиеся в сбербанках.

Как положительный момент следует отметить также улучшение макроэкономических показателей, позволивших снизить инфляцию и ставку рефинансирования ЦБ, а это в свою очередь сделало возможным начать выдавать более дешевые кредиты заемщикам. И, наконец, власти удалось в условиях кризиса сохранить все социальные программы и, в частности, повысить пенсии и избежать острых социальных конфликтов.

Вместе с тем в таком сложном деле, как преодоление кризиса, не обошлось без ошибок, издержек и коррупции. Значительные финансовые ресурсы, закачанные в банки, не дошли до реального сектора экономики, а осели либо в самих банках, либо оказались на заграничных счетах. План выхода из кризиса превратился, таким образом, в план спасения олигархов, как считает известный экономист В. Инозсмцсв. Кризис обнажил полную неэффективность крупной частной собственности, возникшей на приватизированной основе, и полную неэффективность менеджмента крупных компаний. Кризис показал, что в стране образовался большой дефицит профессиональных управленцев высокого уровня, а также выявил высокий уровень коррумпированности государственного аппарата. Присутствие государства в экономике России, как и всюду в мире, значительно возросло.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Бовт Г.** Новые олигархи / Г. Бовт // АиФ. — 2009. — № 11.
2. **Бовт Г.** Об особенностях юбилея госкорпораций / Г. Бовт // АиФ. — 2009. — № 34.
3. Больше и жаднее. Так кризис действует на количество и «качество» чиновников // АиФ. — 2009. — № 6.
4. **Глебочкин М. П.** Актуальные проблемы крупной частной собственности в современной России. «Жизненная история» провинциального предпринимателя / М. П. Глебочкин. — Саранск : Издат. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева, 2008. — 464 с.
5. **Дубинин С.** Мифы и кризис / С. Дубинин // АиФ. — 2009. — № 43.
6. **Зятьков Н.** Кораблекрушители / Н. Зятьков // АиФ. — 2009. — № 29.
7. **Зятьков Н.** Шесток для сверчка / Н. Зятьков // АиФ. — 2009. — № 51.
8. **Костиков В.** Их профессия — Родину обчищать / В. Костиков // АиФ. — 2009. — № 9.
9. **Костиков В.** Кто вернется на шоссе Энтузиастов? / В. Костиков // АиФ. — 2009. — № 43.
10. **Костиков В.** Ритуал в стиле модерн / В. Костиков // АиФ. — 2009. — № 44.
11. **Медведев Д.** Выступление Д. Медведева на заседании президиума Госсовета / Д. Медведев // АиФ. — 2008. — № 14.
12. **Медведев Д.** Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации / Д. Медведев // Рос. газ. — 2009. — 13 ноября.
13. **Примаков Е.** Третья жировая все же будет? / Е. Примаков // АиФ. — 2009. — № 30.
14. **Тудоровский Я.** Сговор жадных / Я. Тудоровский // АиФ. — 2009. — № 35.

Поступила 15.06.10.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА В РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННЫХ ЗАДАЧ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Р. С. Тарасов

Успех экономического реформирования в нашей стране в большей степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени. При формировании современной экономической политики роль бюджетной системы не уменьшается, а определяет развитие общества, которое не перестает нуждаться в сильной и авторитетной власти. Именно бюджетная система позволяет аккумулировать для этого финансовые ресурсы и осуществлять в конечном итоге их использование.

Современная Россия — это государство, в котором проводятся интенсивные реформы общественного и государственного устройства. В формировании и развитии экономической структуры современного общества ведущую, определяющую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избравшей властью экономической политики. Об этом свидетельствует выступление Президента России Дмитрия Анатольевича Медведева в ежегодном Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г., в котором он определил способы модернизации российской экономики. В рамках этой программы была создана и действует Комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики, которая координирует со стороны Правительства субъекты Федерации.

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой — бюджетная система. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества. Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Состояние бюджета отражает как успехи, так и провалы государственной политики, это подчеркивает и Д. А. Медведев, не скрывая своих политических неудач, и добавляет, что необходимо сосредоточиться на практических решениях. В этих рамках Президент предполагал создание комиссии для координации действий чиновников, экспертов и предпринимателей, а также разработку государственной политики в области инновационного развития. Работа по модернизации экономики должна вестись в конкретных областях: медицине, биотехнологиях, энергосбережении и энергетики. Комиссия при Президенте РФ будет координирующим органом, т. е. работать в регулярном ключе с Правительством.

Ведущую роль в реализации решений президентской власти играет формирование бюджета и сама бюджетная политика. Бюджет по своей природе является базисом социально-экономического развития государства, а по экономической сути бюджет — это денежные отношения, возникающие между государством и обществом по вопросу перераспределения части национального богатства, сосредоточенного в государственной казне, именуемой бюджетом.

Бюджет создает финансовую базу функционирования государства в целом, его субъектов и муниципальных образований, осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления, выполнения ими своих задач. Основными функциями бюджетов всех уровней бюд-

© Р. С. Тарасов, 2010

жетной системы являются: накопительная, распределительная, регулирующая, стимулирующая, планирующая и контрольная. Бюджетная система является одним из важнейших институтов государства, позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах всех членов общества.

Органы политической власти являются непосредственными субъектами по составлению и исполнению федерального бюджета. Правительство разрабатывает проект бюджета, передает этот проект на рассмотрение и подтверждение в Федеральное собрание и в случае принятия Закона о бюджете подписывается Президентом. Обеспечение исполнения бюджета возлагается на Правительство. Таким образом, бюджет — важный рычаг, позволяющий государству осуществлять социально-экономическое регулирование. Поэтому от того, насколько качественным и профессиональным будет в России орган государственного управления, насколько этот орган будет заинтересован в успешном развитии своего государства, настолько эффективным будет и процесс принятия бюджета, и сам принятый бюджет, и его целевое исполнение.

Власть является одним из фундаментальных принципов политического развития общества. Она имеет правовой, экономический, духовно-идеологический характер, существует везде, где имеются любые стойкие объединения людей, тесно связана с политической сферой, а также является средством осуществления и способом утверждения определенной политики. Политическая власть характеризуется способностью и возможностью для тех, кто ею обладает, проводить свою волю в руководстве и управлении всем обществом (государством), оказывать определяющее воздействие на поведение народных масс с помощью средств, находящихся в распоряжении государства, мобилизовывать на достижение поставленных целей и программ большие массы людей, регулировать отношения между отдельными группами людей, в том числе ради стабильности и общественного согласия.

Важным институтом государственной власти является институт президентства, существующий в многообразных формах и являющийся демократическим атрибутом политической системы. В качестве важнейших требований к современным политическим системам следует выделить сочетание демократического и эффективного правления, реализацию которой может обеспечить институт президентства, чем и определяется его популярность. В качестве приоритетов данного института следует выделить также черты президентской власти, как оперативность, действенность, взвешенность при выработке и реализации внутренней и внешней политики, персональная ответственность за принятие решений.

Под руководством Президента России в стране проводятся реформы, направленные на демократизацию и либерализацию, создание гражданского общества и правового государства. Самым последним изменением в политической системе стало изменение сроков полномочий Президента РФ и Госдумы РФ на 6 и 5 лет соответственно. Госдума была наделена контрольными полномочиями в отношении Правительства РФ и теперь Правительство обязано представлять ежегодные отчеты в Госдуму о проделанной работе. Отсюда можно констатировать, что все преобразования в политической власти направлены на повышение эффективности и профессионализма в работе органов государственного управления, большую ответственность за выполнение или невыполнение возложенных на них полномочий.

Таким образом, в принятии и исполнении бюджета нашей страны участвуют главные политические и финансовые органы управления. Главной их задачей является грамотное распределение денежных средств для улучшения социально-экономической ситуации в Российской Федерации и реализации задач перевода отечественной экономики на инновационную основу.

Поступила 07.06.10.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ГОРОДСКОЙ МОЛОДОЙ СЕМЬИ*

К. В. Фофанова, Л. А. Якина

В статье анализируется городская молодая семья как объект социальной политики. Приводятся статистические данные, характеризующие изменения в институте брака и родительства. Рассматриваются меры в области поддержки молодой семьи, в том числе на уровне муниципальной политики.

Выделение молодой семьи в качестве самостоятельного направления социальной политики является достаточно новым направлением. Традиционно молодая семья растворялась в рамках общей семейной политики и не выступала в качестве самостоятельного направления социальной политики, в рамках которой необходимо учитывать и решать многие вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности молодой семьи как субъекта и объекта общественного развития. Особый статус молодой семье придал Указ Президента Российской Федерации от 14.05.96 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики». В Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 865 молодая семья рассматривается как «...семья, возраст каждого из супругов в которой не превышает 30 лет, либо неполная семья, состоящая из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 30 лет, и одного и более детей» [2]. В мае 2007 г. Министерство образования и науки РФ разработало Концепцию государственной политики в отношении молодой семьи [1]. Этот документ переосмысливает подходы к решению проблем молодой семьи и включает в себя систему взглядов, исходных положений, принципов, приоритетных направлений, основных понятий и мер в сфере регулирования отношений государства и молодых семей.

Имеющиеся статистические данные на сегодняшний день показывают изменения, происходящие в институте брака и родительства. Складывается новый тип гендерных отношений в семье, основанный на эгалитаризме, видоизменяются профессиональные стратегии и карьерные притязания молодых людей. Можно заметить, как с начала 2000-х гг. начинают меняться планы молодоженов на рождение детей. На фоне сокращения числа заключенных браков повышается возраст вступления в брак. Средний возраст матери при рождении ребенка увеличивается. В целом по Республике Мордовия в 1990 г. средний возраст составлял 25,1 года, то в 2007 г. — 26,7 года, а среди городского населения республики — 27 лет [3, с. 33].

Можно отметить тенденцию увеличения рождаемости в Республике Мордовия: 2003 г. — 7 433 чел., 2004 — 7 684 чел., 2005 — 7 394 чел., 2006 — 7 367 чел., 2007 — 7 728 чел. [3, с. 11]. Демографы отмечают, что данное повышение характерно для России в целом и связано с вхождением в брачный и детородный возраст многочисленного поколения середины 1980-х гг. (демографическое эхо). Однако Республика Мордовия, городская и сельская ее местность, находится в зоне естественной убыли, которая усугубляется трудовой миграцией молодежи в другие города, особенно в Москву.

Вместе с тем увеличивается количество рождений детей вне регистрации брака. В 1990 г. вне зарегистрированного брака родились 1 115 чел., в 2007 г. — 1 614 чел. Из них по заявлению матери — 1 029 чел., что указывает на устойчивое формирование модели однодетной семьи [3, с. 34]. Доля в общем числе родившихся составляет 20,9 % по Республике Мордовия, 20,3 % в общем числе родившихся среди городского населения. Можно заметить, что семья выходит за рамки стереотипов.

Браки, заключаемые в последние десятилетия, отличаются нестабильностью. Так в 1990 г. в Республике Мордовия были заключены 8 477 браков и расторгнуто 2 489, что составило 294 развода на 1 000 браков.

---

* *Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Бюджет времени молодой семьи в условиях социальных инноваций (на примере Республики Мордовия)», проект № 09-03-23302 а/В.*

© К. В. Фофанова, Л. А. Якина, 2010

За 17-летний период количество заключенных браков уменьшилось в 1,2 раза. Так в 2007 г. браков было заключено 6 607, а количество разводов — 3 476, что составляет 526 разводов на 1 000 браков. Среди городского населения количество разводов еще выше (4,9 в городе против 3,0 в сельской местности) [3, с. 35]. Пик разводов приходится на возраст 25—39 лет. В 2007 г. из 3 476 разводов на данную возрастную группу мужчин приходилось 1 310 разводов и 1 608 — на данную возрастную группу женщин.

Сложившиеся тенденции указывают на необходимость своевременных мер в области поддержки молодой семьи. В мае 2007 г. Министерством образования и науки РФ была принята Концепция государственной политики в отношении молодой семьи [1]. Этот документ переосмысливает подходы к решению проблем молодой семьи и включает в себя систему взглядов, исходных положений, принципов, приоритетных направлений, основных понятий и мер в сфере регулирования отношений государства и молодых семей. В числе приоритетных мер выступают создание единой федеральной и региональной инфраструктуры и вовлечение всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в разработку и реализацию федеральных, региональных и муниципальных целевых социальных программ поддержки становления и развития молодых семей. Среди основных направлений предусмотрены демографическое и жилищное направления. Роль государства ограничивается мерами в области материального стимулирования рождаемости (детские пособия, «материнский капитал»). За пределами остаются такие вопросы, как досуг молодой семьи, социально-психологическое здоровье семьи, вопросы социальной безопасности и качества жизни семьи.

Ответственность за выполнение и реализацию данных вопросов может взять на себя социальная политика в отношении молодой семьи на муниципальном уровне. Город должен стать благоприятным безопасным жизненным пространством для молодой семьи. Одним из направлений, реализуемых на муниципальном уровне, может стать развитие корпоративных практик по поддержке родительства. Успешно развивающиеся фирмы и предприятия должны быть заинтересованы в организации баз отдыха для сотрудников из числа молодых семей, в предоставлении кредитов для покупки жилья для молодой семьи, в открытии собственных детских садов или в софинансировании услуг нянь по уходу за ребенком.

В настоящее время в городе Саранске действуют фирмы, предлагающие услуги няни, но такие услуги рассчитаны только на семью с определенным уровнем материального достатка. Это должно оставаться одним из возможных вариантов помощи молодой семье. Существует высокий спрос на дошкольные учреждения. Важно создание в городе сети качественных детских садов, с качественным педагогическим составом, с качественными образовательными услугами.

Многие молодые семьи нуждаются в получении качественных образовательных услуг для дошкольников, поэтому необходимо открытие в городе Саранске центров раннего развития детей, школ роста и т. д. При этом необходимо обратить внимание на их месторасположение, учитывать районы, дома, в которых живет наибольшее количество молодых семей.

Имеющийся позитивный опыт благоустройства дворовых площадок для детей требует дальнейшего распространения, необходимо в каждом дворовом комплексе создать «островки» безопасности для детей, где бы женщина могла комфортно покормить ребенка. В особом благоустройстве нуждаются многие общественные места, в которых также могли бы находиться «островки» для детей: магазины, библиотеки, кинотеатры. Подобного рода меры на уровне муниципальной политики должны вырабатываться по мере осознания важности семейного благополучия для жизни и развития города.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Концепция государственной политики в отношении молодой семьи [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.glinskie.ru/common/public.php?num=112. — Загл. с экрана.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной целевой программы „Жилище на 2002 - 2010 гг.“» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.law7.ru. — Загл. с экрана.

3. Семья в Республике Мордовия : стат. сб. № 911 / Фед. служба гос. статистики по РМ. — Саранск : [б. и.], 2008. — 131 с.

Поступила 08.07.10.

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ УСТАНОВОК СТУДЕНТОВ

С. И. Баляев

В статье анализируются результаты эмпирического исследования политических установочных образований студентов Мордовского университета. Рассматривается отношение студентов к политическим объектам: политическим институтам, политическим партиям к лидерам.

Объективные закономерности общественного развития современной России все отчетливее показывают возрастающее значение молодежи в политической жизни страны. Сегодня именно молодым людям объективно суждено через десять — пятнадцать лет определять судьбы социально-экономического, политического и духовного развития новой демократической России. Каковы социально-политические приоритеты, установки студенческой молодежи? Каковы ее ценностные ориентиры, лежащие в основе политического выбора?

Под политическими установками следует понимать отношение человека к тем или иным политическим объектам (институтам политической системы, лидерам и т. д.), его субъективную готовность вести себя определенным образом по отношению к этим объектам. Объектом нашего эмпирического исследования явились 75 студентов Историко-социологического института, Института физики и химии Мордовского университета. Контрольную группу составили 30 преподавателей этого же вуза. На первом этапе исследования респондентам было предложено ответить на вопросы политико-психологической методики О. С. Осокиной, целью которой является выявление особенностей социально-политического мировоззрения студентов. На втором этапе проводился «Диагностический тест отношений». На третьем этапе была предложена проведению политико-психологическая анкета, составленная нами в соответствии с целью и задачами исследования. «Диагностический тест отношений» (ДТО) был разработан и впервые апробирован Г. У. Солдатовой. Данный метод предназначен для исследования эмоционально-оценочного компонента стереотипов.

Главным методическим принципом, положенным в основу ДТО, является учет особенностей механизма восприятия групп, которое работает по шкале «нравится — не нравится». Одно и то же качество может интерпретироваться либо позитивно, либо негативно в зависимости от контекста объекта оценки. С целью выявления наличия таких противоречий и последующего определения их выраженности как эмпирического индикатора эмоционально-оценочного компонента стереотипа автор методики использовал шкалированные пары качеств: осторожный — трусливый; бесхарактерный — покладистый (мягкий); любезный — льстивый; остроумный — ехидный; сдержанный — равнодушный; тактичный — лицемерный; педантичный — пунктуальный; веселый — шумный; любознательный — лезет в чужие дела; чувствительный — нервный; смелый — безрассудный; непринужденный (непосредственный) — наглый; беззаботный — легкомысленный; обладает чувством собственного достоинства — относится к окружающим с чувством собственного превосходства; общительный — навязчивый; прямолинейный — грубый; экономный — жадный; темпераментный — вспыльчивый; настойчивый — упрямый; находчивый — хитрый.

Выделенные качества размещаются на пяти карточках по восемь качеств на каждой. Карточка включает четыре пары свойств. Первой процедурой ДТО явилась самооценка по предложенным качествам, проводимая по четырехбалльной шкале. На втором этапе респонденты оценивали по данным качествам абстрактный образ «идеал человека», который в контексте каждой личности рассматривают как «правильную» и «нормативную» отношенческую атрибуцию.

Следующими процедурами ДТО являлись оценки респондентами собирательного образа идеального политика, депутата, губернатора, Президента России (т. е. некоего безличного варианта оценки), образа В. В. Путина (как действующего премьер-министра), образа Д. А. Медведева (как

© С. И. Баляев, 2010

действующего Президента), а также образы ведущих политиков нашей страны (В. В. Жириновского, Г. А. Зюганова, Г. А. Явлинского) исходя из контекста нашего исследования.

Студенческая молодежь до 26 лет включительно, послужившая предметом настоящего исследования, представляет особый интерес для оценки современного политического процесса в России. Анализ состояния политической социализации молодежи показывает, что поколение 18—26-летних, также как и общество в целом, в достаточно высокой степени фрагментировано. Однако основания фрагментации в молодежной среде значительно отличаются от тех противоречий, которые все еще разрывают старшее поколение. Отдельные группы молодежи отличаются друг от друга интересом к политике, уровнем включенности в политическую жизнь, ориентациями на различные идейно-политические течения современной России, но все эти различия пока не носят характер острого антагонизма и не приводят к сверхполитизированности.

При этом следует сразу оговориться, что у молодежи как специфической социально-демографической группы в силу естественных причин отсутствуют либо достаточный социальный опыт, либо социальная память, выходящая за пределы относительно стабильных последних нескольких лет, когда современная молодежь и начала процесс своей социализации. Она выросла в условиях совершенно иной политической культуры, и дебаты конца 80—начала 90-х гг. XX в., связанные с завершением коммунистической эпохи и распадом СССР, воспринимаются как давно минувшие события, имеющие не большее отношение к их сегодняшней жизни, чем события прошлых веков. Отношение же к современной власти носит характер достаточно нейтральный — «она есть такая, какая есть», и с ней, вне зависимости от того, какие личности и институты ее персонифицируют, не связывается никаких ожиданий на позитивные перемены. Иначе говоря, опрошенные относятся к политике и власти как к неким данностям, которые не вызывают ни восторга, ни особо резких отрицательных эмоций. Это, прежде всего, проявляется в отстраненности весьма значительной части опрошенных от политической жизни России. Действительно, число опрошенных студентов, постоянно интересующихся политикой, в возрасте от 18 до 21 года почти в три раза меньше, чем в группе преподавателей: соответственно 13,2 и 37,5 %. Весьма высок процент полностью политически индифферентных — 33,4 %, в то время как у более старшей возрастной группы он составляет 20,6 %. Видимо, это в первую очередь связано с тем, что молодежь считает политику сферой, далекой от своих повседневных интересов и жизненных планов. Характерно, что профессия политика отсутствует среди списка наиболее престижных и популярных в молодежной среде профессий. И только 5,5 % опрошенных нами студентов полагают, что политики — это по-настоящему счастливые люди (табл. 1).

Таблица 1

В какой степени опрошенные интересуются политикой (%)

	Преподаватели	Студенты
Внимательно следят за информацией о политических событиях в стране	37,5	13,2
Не следят внимательно за информацией о политических событиях, но изредка обсуждают с друзьями, родственниками	40,1	52,0
Лично участвовали в течение последнего года в политической деятельности (в работе политических партий, митингах, демонстрациях, забастовках и т. п.)	1,8	1,4
Политикой не интересуются	20,6	33,4
Итого	100	100

Менее ярко выражены и предпочтения молодежи по сравнению с более старшей группой преподавателей в отношении современных идейно-политических течений и их носителей. Лишь 32,8 % из числа всех опрошенных смогли достаточно определенно идентифицировать себя в системе координат современного идеологического, идейно-политического спектра, 26,2 % отнесли себя к сторонникам сочетания различных социальных

идей (либерализма, социализма, русской самобытности), а большинство (41,0 %) не симпатизируют ни одному идейно-политическому течению. Для большинства молодежи либерализм — это не набор абстрактных формул демократии, прав человека, рыночной экономики и т. п., это вполне осязаемая экономическая и политическая реальность, которая не вызывает особого отторжения, но и особого восторга также (табл. 2).

Таблица 2

Сторонниками каких идеологических взглядов считают себя молодые и старшие респонденты (%)

	Преподаватели	Студенты
Сторонники радикальных рыночных реформ	7,2	13,1
Сторонники русского пути развития	20,9	15,2
Сторонники социализма	15,2	4,5
Сторонники сочетания всех этих идей	32,3	26,2
Не придерживаются никакой идеологии	24,4	41,0
Итого	100	100

Опрошенные студенты и преподаватели поддерживают идею о том, что России нужна сильная личность, которая наведет порядок в стране (53,7 — «за» при 18,9 % — «против»). Впрочем, и обратный тезис, что «России нужна не диктатура отдельной личности, а опора на демократические институты и законы», получил примерно такую же поддержку (соответственно 50,8 и 14,0 %). Молодые респонденты полагают, что имеющая власть, политики виноваты в том, что нарушение законов стало в стране нормой. Косвенно об этом свидетельствует тот факт, что 40,7 % опрошенных согласились с тем, что «законы, конечно, надо соблюдать, даже если они устарели, но только если это делают и сами представители органов власти». И это при том, что с точки зрения половины студенчества нужна опора на демократические институты и законы, которым должны подчиняться все.

На открытый вопрос: «Есть ли среди российских политиков человек, которому Вы доверяете?» 56,5 % молодых людей дали ответ: «Путин», а еще 23,3 % затруднились ответить. Лишь 20 % молодежи смогли зафиксировать негативное отношение к тем или иным персонажам современной российской политики. Если исключить кандидатуру Путина из списка потенциальных участников президентской гонки, то перед россиянами встает проблема выбора, и решают они ее отнюдь не в пользу какого-либо кандидата — скорее, уклоняются от решения. Подобная поведенческая стратегия характерна как для молодежи, так и для старшего поколения. Среди молодежи наиболее популярен В. Жириновский — 14 %, за ним следуют Д. Медведев — 9, С. Иванов — 8 и Г. Зюганов — 4 %. Представители старшего поколения отдают предпочтение Д. Медведеву — 11 %, Г. Зюганову — 10, В. Жириновскому — 8, С. Иванову — 7 % (табл. 3).

Таблица 3

Электоральные предпочтения опрошенных в случае президентских выборов

	Преподаватели	Студенты	Всего
1	2	3	4
Дмитрий Медведев	11	9	10
Владимир Жириновский	8	14	10
Геннадий Зюганов	10	4	8
Сергей Иванов	7	8	8
Сергей Глазьев	6	3	5

Окончание табл. 3

1	2	3	4
Григорий Явлинский	2	3	2
Сергей Грызлов	2	2	2
Дмитрий Рогозин	2	1	2
Михаил Касьянов	1	1	1
Не стал бы участвовать в выборах	30	29	29
Не хочу отвечать / Затрудняюсь ответить	22	27	23

Анализ результатов по методике ДТО, сравнительный анализ результатов исследования эмоционально-оценочного компонента стереотипов как основных перцептивных компонентов политического сознания исследуемых групп позволили прийти к ряду выводов: политические стереотипы групп в отношении собирательных образов «типичный депутат», «типичный глава региона» отличаются сравнительно высоким уровнем определенности и невысокой степенью позитивности; эмоционально-оценочная составляющая исследуемого образа российского политика в сравнении с образом ныне действующего Президента России и с другими стереотипами отличается заметной негативной и нейтральной направленностью; по целому ряду эмпирических показателей наибольшая степень политической дифференциации наблюдается у респондентов в оценке образов конкретных политических персоналий (за исключением образа Путина) и обобщенного образа «идеальный политик», что говорит о невысоком уровне доверия как студентов, так и преподавателей к целому ряду действующих политических лидеров; наибольшая степень психологической дистанцированности выявлена в равной степени как у преподавателей, так и у студентов в отношении политических образов «типичный политик» и образов конкретных политических персоналий, наименьшая — в отношении стереотипов «Президент России» и «Путин», максимально их отождествляющих.

Таким образом, на формирование политической установки значительное влияние оказывает социальный контекст: политические установки служат выражением глубоких социально обусловленных мотивационных потребностей, таких как ощущения включенности в структуру социальных связей, близости с социальным окружением, безопасности, самопознания и самоутверждения. *Верхний уровень* системы установок образует система политических и иных ценностей, имеющих отношение к политическим явлениям, характеризующая направленность в восприятии человеком тех или иных явлений политики. *Средний уровень* — уровень установок, характеризующих отношение граждан к институтам политической системы и политическим лидерам и группам, а также оценка своего места и роли во взаимоотношениях с политической системой (ориентации на политическую систему и на «свои» взаимоотношения с ней). *Третий уровень* — поведенческие установки (предуготованность к действию) по отношению к конкретным политическим объектам в конкретных условиях.

Следует учитывать, что в студенческой среде грань между «адаптантами», положение которых вполне благополучное, и «дезадаптантами», которые не сумели занять достойной социальной позиции в новых условиях, а потому относятся к категории «неблагополучных», просматривается не столь отчетливо, как в более старших возрастных группах. Объясняется это в том числе и потому, что опрошенные студенты психологи и химики (IV курс) весьма оптимистично оценивают свои жизненные перспективы. Так, значительное большинство (до 70—80 %) полагают, что либо уже смогли достигнуть успехов в таких важных сферах, как получение хорошего образования, занятие любимым делом и т. д., либо смогут достигнуть этого в ближайшем будущем. Конечно, не всем этим ожиданиям суждено реализоваться на практике. Тем не менее, сам факт наличия этих ожиданий в значительной степени шлюзирует издержки адаптации.

И все же большая доля опрошенных (свыше 40 %) находится как бы в «пограничном состоянии», не относя себя ни к «выигравшим», ни к «проигравшим» от реформ. Эта часть и составляет основу так называемого политического болота, т. е. ту

часть молодежной среды, у которой политика находится на периферии интересов и которая не видит и не имеет особой возможности, особого желания как-то осмыслить свое отношение к происходящим в стране переменам. Именно среди этой категории молодежи наименьший интерес к политике (11,6 %) и наибольший процент тех, кто ею вовсе не интересуется (32,4 %) (табл. 4).

Таблица 4

Идейно-политическая идентификация опрошенных в зависимости от того, считают ли они себя выигравшими или проигравшими от реформ (%)

Кем себя считают	Выиграли или проиграли от проводимых в России реформ			
	скорее выиграли	не выиграли и не проиграли	скорее проиграли	затруднились оценить
1. Сторонники радикальных рыночных реформ и быстрейшего сближения со странами Запада	30,3	12,9	6,7	8,6
2. Сторонники самостоятельного русского пути развития страны	15,9	15,9	14,8	13,9
3. Сторонники социализма	0,7	2,5	12,5	1,4
4. Сторонники сочетания различных идей, перечисленных выше, но стремящихся избегать крайностей	23,1	25,4	28,1	27,5
5. Никем себя не считают, так как политикой не интересуются	30,0	43,3	36,9	48,1
Итого	100	100	100	100

Молодежь часто смотрит иначе, чем их родители, как на современную политику, так и на прошлое, особенно недавнее. Если преподаватели в исторической перспективе России делят свои симпатии между эпохой Петра Первого (ведущая парадная историческая ценность практически для всех групп российского общества) и периодом правления Л. Брежнева (соответственно 35,9 % и 15,5 %), то для студентов эпоха Петра Первого остается единственной значимой ценностью российской истории (48,2 %).

Формированию мнения о политике как о сфере чуждой и далекой от интересов молодежи в немалой степени способствуют представления о низких профессиональных и моральных качествах тех, кто сегодня находится во власти. Если говорить о партийных предпочтениях, то можно отметить что лояльность населения политическому режиму проявляется также через поддержку партии власти, а именно «Единой России». Эта партия, а также ЛДПР являются самыми популярными среди студентов.

Менее ярко выражены и предпочтения студентов по сравнению с более старшей группой преподавателей в отношении современных идейно-политических течений и их носителей. Большинство не симпатизируют ни одному идейно-политическому течению. Подавляющее большинство опрошенных отрицательно относятся к людям, использующим фашистскую символику и исповедующим идеи фашизма. Согласно данным методики О. С. Осокиной и данным политико-психологической анкеты, большинство студентов отторгают многое из того, что олицетворяет собой капитализм с «российской спецификой». Отсюда хотя и незначительный, но приоритет в политическом сознании идеи самостоятельного пути развития России.

В настоящее время в сознании молодежи имеет место негативный консенсус в отношении нынешнего состояния России и ее будущности. Лишь десятая часть опрошенных молодых людей верят в то, что Россия в ближайшие 5—10 лет станет экономически процветающей страной, демократически развитым государством, страной, пользующейся высоким авторитетом в мире. То есть свойственный молодежи жизненный оптимизм явно не распространяется на российское государство, на скорую возможность его выхода из кризисного состояния.

Поступила 02.06.10.

ИМПЕРСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ*

И. В. Бахлов, И. Г. Напалкова

В статье рассматриваются особенности трансформации механизмов территориального управления в Российской империи, анализируются факторы, определяющие организацию управления периферией, приводятся данные по этноконфессиональному составу и социально-демографическим характеристикам имперской бюрократии.

Для России как полиэтничного государства со значительными размерами территории и специфической центрально-периферийной конструкцией продолжает оставаться актуальным вопрос оптимизации механизмов управления периферией. Обращение к историческому опыту, в том числе имперскому периоду развития Российского государства, способствует выявлению использовавшихся центром политических технологий управления периферией, их недостатков, объективных и субъективных причин прекращения их применения.

Исходные черты имперского механизма соотношения центра и периферии во многом начинают закладываться еще в эпоху становления Российского централизованного государства. В первую очередь это характерно для центрального аппарата управления государством.

Центральным звеном механизма управления, как, собственно, и всего государственного механизма в целом, была фигура монарха — великого князя Московского, великого князя всея Руси, государя всея Руси (с Ивана III), а затем царя (официально с 1547 г. при Иване IV). Титул «царь» (производившийся от византийско-римского «кесарь» — «цезарь»), по мнению ряда исследователей, отражал имперские притязания по крайней мере на византийское духовно-политическое наследие.

Если царь стоял как бы над всем механизмом государственного управления, то собственно высшим органом центрального управления была Боярская дума, выполнявшая функции законосовещательного органа при монархе. Знаменитая формула «царь указал, а бояре приговорили» прекрасно иллюстрирует взаимоотношения между двумя органами власти, а также отражает место Боярской думы в государственном механизме — царь отдавал распоряжения и координировал государственную политику, а Дума по царскому указанию рассматривала и решала определенный вопрос, связанный с государственным управлением. В этом качестве она руководила системой приказов и осуществляла контроль за местным управлением.

К середине XVI в. оформляется приказная система как механизм государственного управления, сложившийся по территориально-отраслевому принципу. Как отмечает Н. П. Ерошкин, приказная система в своем развитии прошла ряд стадий: приказа как разового поручения, приказа как постоянного поручения и приказа как госу-

---

* *Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009–2010 гг.) «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)» (проект № 2.1.3/1134).*

© И. В. Бахлов, И. Г. Напалкова, 2010

дарственного органа с самостоятельными структурными подразделениями [2, с. 36—37]. Приказы ведали не только отраслями управления в масштабе всей страны и различными сферами дворцового управления, но и определенными территориями (например, Земский приказ управлял делами столицы — Москвы, Приказ Казанского дворца и Сибирский приказ — делами, прежде всего, административно-хозяйственного характера, завоеванных и присоединенных областей). Кроме того, следует подчеркнуть тот факт, что к каждому приказу были приписаны определенные города и уезды, доходы с которых поступали в данный приказ, который управлял ими и был для них судебным органом. В числе наиболее важных приказов, связанных с территориальным управлением, можно назвать Разрядный приказ, имевший административные функции по делам личного состава государственного аппарата — назначения наместников и волостелей, воевод, осуществления суда над чиновниками, не оправдавшими доверия: ему же были подчинены оставшиеся со времен «собирания земель русских» областные разряды (Новгородский, Смоленский, Рязанский), которые в дальнейшем приобрели характер военно-окружных управлений.

Со времени завоевания Казанского ханства в 60-х гг. XVI в. был учрежден первый территориальный Приказ Казанского дворца. Активная колонизация Сибири привела к созданию в 1637 г. Сибирского приказа (до этого управление сибирскими землями было в ведении Казанского приказа). В его ведении находились следующие полномочия: назначение и смещение воевод, дьяков и других служилых людей; управление размещенными по сибирским городам стрельцами и другими ратными людьми; сбор ясака с нерусских народов, денег, хлеба и соли с русского населения. Активная внешняя политика в западном направлении вызвала образование приказов по управлению присоединенными землями — Приказа Великого княжества Литовского (1655—1667 гг.) и Приказа Лифляндских дел (1660—1666 гг.) для управления землями Литвы и Прибалтики, а также Приказа Смоленского княжества (Смоленского приказа), созданного в 1637 г. и подчиненного в 1680 г. Посольскому приказу, для управления смоленскими землями. В 1662 г. был создан Малороссийский приказ, ведавший сношениями с Украиной (в 1687 г. он был также подчинен Посольскому приказу и находился в его составе до начала XVIII в.). Наконец, в 1687 г. был учрежден Приказ Великой России (или Великороссийский), просуществовавший до начала XVIII в., которому в финансовом отношении были подчинены города, где находились русские полки (Сумской, Ахтырский, Харьковский, Острожский) [2, с. 42, 57].

Трансформация системы государственного управления (при значительной ее централизации во второй половине XVII в.) была осуществлена Петром I путем ее вестернизации в рамках общего курса модернизации политической, социально-экономической и иных сфер жизни Российского государства. Ведущую роль в реформировании государственного механизма, по мнению некоторых специалистов, сыграла заимствованная с Запада теория камералистики как науки о ведении дворцового («камерального») и вообще государственного хозяйства [1, с. 450—451; 4, с. 128]. Камералистика, основанная на новых представлениях о мире, разрушающих средневековую концепцию замкнутого и завершенного мира, допускала возможность его рационального преобразования. В условиях абсолютистского монархического государства такая инициатива могла исходить лишь от монарха, олицетворяющего государство, который, таким образом, становится проводником сознательной, последовательной политики, имеющей целью максимальное увеличение потенциала страны — ее богатства, мощи и материального благополучия. В сфере государственного управления содержание политики камерализма складывалось из двух компонентов:

1) признания доминирующим строго функционального принципа управления, предполагающего существование центральных учреждений, которые специализируются на какой-либо одной сфере государственного хозяйства, причем эти сферы не подчинены друг другу и распространяют свои действия на территорию всей страны без изъятия;

2) введения особого, отличного от средневекового, внутреннего устройства учреждений, основанного на коллегиальности, четкой регламентации и специализации.

С этих позиций реформа государственного механизма затронула все основные элементы центрального аппарата управления государством. Роль монарха как центра всей государственной системы сохранилась, однако, изменилось ее понимание. Если раньше (особенно в XVII в.) власть царя в определенной степени ограничивалась признанием морального авторитета Церкви и ее главы Патриарха, а Царь и Патриарх как

богонабранная и богомудрая Двоица были олицетворением высшей государственной власти, то ликвидация патриаршества (официально Духовным регламентом 1721 г.) свидетельствовала о том, что император не нуждается в посреднике между Богом и собой как самовластный монарх, который «никому на свете о своих делах ответа дать не должен». Тем самым, по мнению М. Я. Геллера, вместо византийского строя церковной империи (православного царства) вводился строй Римской светской империи и модель регулярного государства [1, с. 453]. Отражением этого стала замена титула – византийского понимания наименования высшего правителя («кесарь») западно-европейским («император»). При этом в официальной титулатуре российского монарха термин «царь» сохранял свое значение в отношении крупных присоединенных территорий не только на Востоке (царства Казанское, Астраханское, Сибирское), но и на Западе (царство Польское).

Реформа центрального аппарата управления связана с заменой прежних органов другими, которые в значительно модифицированном виде продолжали выполнять прежние задачи в новых условиях. Так, роль Боярской думы как законосовещательного и контрольного органа была возложена в 1701 г. на Ближнюю канцелярию, а входившие в нее чиновники создали Совет, получивший наименование Консилии министров. С образованием Правительствующего сената Указом от 22 февраля 1711 г. трансформации Боярской думы прекратились, а Сенат стал постоянно действующим высшим правительственным учреждением [6, с. 156–157]. Он представлял собой коллегиальный орган, члены которого назначались монархом. С 1722 г. его возглавлял генерал-прокурор. В интересующем нас аспекте функции Сената состояли в осуществлении связи с губерниями. Для этого были учреждены должности губернских комиссаров (по двое от каждой губернии). Потребность в установлении этой должности была вызвана тем, что в период губернской реформы компетенция органов государственного управления была перераспределена (некоторые вопросы из ведения приказов отошли к губернскому ведению). Заслуживают внимания и сенаторские ревизии губерний, первая из которых была проведена лишь в 1726 г. Постепенное уменьшение полномочий Сената привело к тому, что с 1763 г. он превратился в учреждение, осуществлявшее контроль за деятельностью центральных и местных органов управления, оставаясь также высшей судебной инстанцией, а с 1801 г. он окончательно стал фактически лишь высшей судебной инстанцией.

Централизация приказной системы привела к замене приказов коллегиями в результате реформы 1717–1720 гг. Они отличались коллегиальным обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства и делопроизводства, а также более четкой компетенцией. Это были центральные учреждения, подчиненные царю и Сенату, по разным отраслям управления им подчинялся местный аппарат. Особо следует подчеркнуть статус Коллегии иностранных дел, к ведению которой относилось заведование отдельными территориями на окраинах (например, Украина) [2, с. 82–84].

Дальнейшая реорганизация центрального управленческого аппарата проходила в русле его централизации и замены коллегиального начала единоличным. Так, при императоре появляются совещательные органы, сосредотачивавшие значительные полномочия за счет иных органов, прежде всего, Сената. Это Верховный тайный совет (1726–1731 гг.), Кабинет министров (1731–1741 гг.), Конференция при Высочайшем дворе (1756–1762 гг.), Императорский совет (1762–1769 гг.), Совет при Высочайшем дворе (1769–1801 гг.), Непременный совет (1801–1810 гг.). Подобная практика в качестве закономерного следствия имела создание в 1810 г. Государственного совета в качестве высшего законосовещательного органа. Председателем Государственного совета являлся император, а в его отсутствие в заседаниях – назначенный им член Совета. По должности в Совет входили министры, но были и члены, назначенные императором. После восстания в Польше 1830–1831 гг. при Государственном совете был образован особый департамент дел царства Польского (упразднен в 1862 г.) [3, с. 195]. Еще в 1802 г. (статус определен «Учреждением» 1812 г.) был создан Комитет министров, состоящий из министров и главноуправляющих на правах министров, впоследствии в него вошли председательствующий член Государственного совета и председатели его департаментов. Кроме того, в Кабинет министров могли входить отдельные лица по назначению императора. По закону от 20 марта 1812 г., в отсутствие императора в столице Комитету министров предоставлялась власть в высшем аппарате государственного управления. Через него проходили дела по над-

зору за высшими органами государственного управления, по личному составу государственных учреждений, он мог даже отменить решения Сената. Тем самым, Комитет министров превратился в высшее административное законосовещательное учреждение, совещание неограниченного монарха по вопросам управления государством с наиболее доверенными, назначенными им и ответственными только перед ним высшими чиновниками [8, с. 52—53].

Особое место в системе центральных органов занимала возникшая еще в конце XVIII в. Собственная Его Императорского Величества канцелярия — орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики. Среди отделений канцелярии следует выделить созданное в 1842 г. Шестое отделение, основной функцией которого стала разработка административной реформы на Кавказе. Непосредственным итогом его деятельности явилось учреждение в 1844—1845 гг. Кавказского наместничества.

Специфичным для Российской империи было создание в качестве дополнительного звена центрального государственного аппарата высших комитетов, представляющих собой немноголюдные, наделенные значительными полномочиями оперативные объединения особо доверенных высших сановников. Среди четырех групп временных комитетов особо следует отметить комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами [2, с. 153—154]. К ним относят два Сибирских комитета (1821—1838 и 1852—1864 гг.), действовавший под разными названиями Кавказский комитет (1840—882 гг.) — они являлись органами высшего управления и надзора за местной администрацией этих регионов, кроме того, они нередко выполняли и законосовещательные функции для законопроектов по управлению ими. Особые комитеты действовали в отношении западных окраин — Комитет по делам царства Польского (1831—1841 и 1864—1881 гг.), Комитет западных губерний (1831—1838 гг.) и Западный комитет (1862—1865 гг.), комитеты, существовавшие для проведения мероприятий по подавлению польских восстаний 1830—1831 и 1863—1864 гг. и подготовке законопроектов по изменению управления; остзейские комитеты (1828—1831 и 1849—1850 гг.) для урегулирования прав элиты Прибалтийских губерний; Комитет по делам финляндским (1811—1826 гг.) в качестве органа управления автономией; Особый комитет Дальнего Востока (1903—1905 гг.) по надзору за Дальневосточным наместничеством. По мнению Н. П. Ерошкина, создание высших комитетов по управлению отдельными окраинами явилось известным компромиссом между окраинной автономией и централизаторскими тенденциями абсолютизма [2, с. 154, 199]. Кроме того, на протяжении первой половины XIX в. действовали несколько еврейских комитетов, которые рассматривали вопросы черты оседлости, быта, религии и школы евреев.

Усложнение государственного управления привело к созданию в 1861 г. (неофициально действовал с 1857 г.) Совета министров — нового правительственного органа, который состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета министров и Государственного совета, а также лиц, назначенных императором. Он же являлся председателем Совета министров и обладал исключительным правом выносить на рассмотрение Совета все вопросы. В отличие от Комитета министров, в ведении которого остались текущие административные дела, Совет министров рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения, главным образом законопроекты по проводившимся реформам. Соответственно, с 1882 г., после наступления эпохи контрреформ, он теряет свое значение [8, с. 53].

Завершающий этап реформирования высших органов государственного управления Российской империи был связан с принятием новой редакции Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. [9, с. 80]. Определяющим направлением реформы стало введение выборного начала в законосовещательные органы. Ее содержание составили ликвидация Комитета министров, создание Государственной думы и реорганизация Государственного совета. Формально и Государственная дума, и Государственный совет были равноправными законосовещательными органами. Государственная дума формировалась на основе выборов по сложной многостепенной куриальной системе (при этом для крестьян Сибири и Польши вводился ценз) на срок пять лет, хотя император мог прекратить ее полномочия досрочно. Основной ее функцией называлось «обсуждение законопредположений, восходящих к верховной самодержавной власти». Государственный совет был реорганизован в связи с созданием Государственной думы, при этом половина его состава стала выборной (от земств, дворян-

ских собраний и т. д.), другая половина назначалась императором. Кроме того, им назначались председатель этого органа и его заместитель. С ликвидацией Комитета министров его административные функции перешли к реанимированному Совету министров, также подвергшемуся реорганизации. Он стал регулярно действующим оперативным органом. В его состав вошли все министры, главноуправляющий землеустройства и земледелия, обер-прокурор Синода и государственный контролер. Председателя назначал император. Кроме выполнения административных функций, Совет министров имел и некоторые законосовещательные полномочия [2, с. 260—261, 271—274].

Учитывая сложную структуру центральных органов управления империей, когда один вопрос мог находиться в компетенции различных органов, причем очень часто требовалось его длительное согласование, а также то, что ни один серьезный вопрос не мог быть разрешен без личного участия самого императора, можно говорить о создании жестко централизованного государственного аппарата, все нити управления которым были сконцентрированы в руках абсолютного монарха. При этом главным инструментом управления периферией становилась имперская бюрократия. Интересные данные по этноконфессиональному составу высшей имперской бюрократии приводит П. А. Зайончковский: на 1 января 1853 г. среди членов Государственного совета были 74,5 % русских (православных), 16,3 — немцев (лютеран), 9,2 % поляков (католиков); среди членов Комитета министров 77,8 % русских (православных), 11,1 — немцев и 5,55 — шведов (все лютеране), 5,55 % поляков (католиков); среди сенаторов 74,4 % русских (православных), 10,8 — немцев (лютеран), 13,5 % поляков (католиков) [3, с. 130, 135, 140]. В 1903 г. ситуация значительно меняется (рассматривается только конфессиональная принадлежность): среди членов Государственного совета (автор анализирует данные по 96,7 % членов Совета) — 95,2 % православных, по 2,4 % лютеран и католиков; среди членов Комитета министров (анализ данных по 91,7 % членов) — 86,4 % православных, 13,6 % лютеран; среди сенаторов (анализ данных по 83,1 % сенаторов) — 90,8 % православных, 5,9 — лютеран и 3,3 % католиков [3, с. 200, 202, 205]. Таким образом, в начале XX в. наблюдается заметное «православливание» высшей имперской бюрократии, что вполне увязывается с общей политикой русификации империи и ослабления роли национальных окраин (причем вполне заметным выглядит упадок влияния даже традиционной среди высшей бюрократии империи немецко-прибалтийской элиты). Организация управления периферией определялась совокупностью следующих факторов: 1) постепенным увеличением числа и изменением характера административно-территориальных единиц; 2) рационализацией и бюрократизацией управления на местах; 3) усилением зависимости периферии от центра с одновременным распределением компетенции между центральными и местными органами управления.

Традиционной для Московского государства была система наместнического управления (система кормления), действовавшая официально до 1552 г. В административном плане государство делилось на уезды — города с принадлежащими им землями, а отдаленные территории — на земли (например, Вятская земля). В уезды назначались на определенный срок (как правило, до трех лет) наместники, напрямую подчинявшиеся великому князю и «кормившиеся» за счет управляемой территории. Их компетенция была чрезвычайно обширна и включала осуществление финансовых, судебных, полицейских и рекрутских функций. Реформирование этой системы проводилось в русле ограничения власти наместников путем введения как новых органов управления, так и элементов самоуправления. Так, уже с конца XV в. появляются особые должностные лица местного управления — городовые приказчики, оттеснившие наместников-кормленщиков сначала от военно-административного, а затем и от традиционного для них финансово-судебного управления. На протяжении XVI в. вводятся губные и земские учреждения (губные и земские избы, старосты и т. д.), полностью вытеснившие институт наместников из практики управления территориями.

В XVII в. местное управление было реорганизовано — земские, губные избы и городовые приказчики были подчинены назначаемым из центра на один—три года воеводам (в отличие от наместников получали официальные поместные денежные оклады), которые стали исполнять административные, полицейские и военные функции. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом, при этом каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его полномочий и направления деятельности. При

воеводе имелась возглавляемая дьяком приказная (съезжая) изба, в которой решались дела по управлению данной территорией. В фактическом подчинении воевод находились губные и земские органы, являвшиеся выборными и выполнявшие финансовые и судебно-полицейские функции [2, с. 43—45, 65—68]. Таким образом, система кормлений была заменена приказно-воеводской системой местного управления, что означало усиление контроля со стороны центра, так как складывалась централизованная цепочка управления: царь и Боярская дума — система приказов — воеводы — земское и губное самоуправление, хотя многие черты прежнего порядка управления продолжали сохраняться (злоупотребления воевод, фактически сохранивших официально отмененные кормления, причем, как правило, число злоупотреблений возрастало в зависимости от удаленности от центра).

Следующим этапом в реформировании системы управления периферией была губернская реформа, проведенная на основе указа от 18 декабря 1708 г. Были созданы новые административные единицы — восемь губерний: Московская, Ингерманландская (с 1710 г. — Санктпетербургская), Киевская, Смоленская, Казанская, Азовская, Архангелогородская и Сибирская. Попытки укрупнения и систематизации административно-территориальных единиц предпринимались и раньше (например, первое упоминание о новой единице — провинции — содержалось еще в указе 1699 г., который не был реализован). Подготовительной мерой к учреждению губерний явилось введение в 1707 г. округов, когда все города, отстоящие от Москвы далее 100 верст, были расписаны по пяти крупным центрам (Смоленск, Киев, Азов, Казань, Архангельск). Губерния состояла из административного центра — губернского города, и приписанных к нему городов. Каждый город в губернии имел свой район — уезд, что означало не ликвидацию прежней уездной системы, а ее реорганизацию путем укрупнения. Губернии были неравновелики по территории и числу городов, так как основным принципом их создания были уже существовавшие административные связи [6, с. 166—169].

Во главе губернии стояли губернаторы (за исключением Петербургской и Азовской, где руководство осуществляли генерал-губернаторы, что объяснялось их стратегическим положением). Губернаторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них имел административные, полицейские, финансовые и судебные функции, а также являлся командующим всех войск, расположенных в подведомственной ему губернии. Управление губернией осуществлялось с помощью губернской канцелярии. Как считает Н. П. Ерошкин, реформа 1708 г. уничтожила старый принцип назначения на должность как «государево пожалование» и превратила всех должностных лиц местного управления в чиновников абсолютной монархии, руководствующихся общегосударственными законами и распоряжениями [2, с. 88—89]. Губернаторы и подчиненные ему чиновники (в том числе коменданты уездов, заменившие прежних воевод) исполняли свою должность без срока, между ними существовали более четкое разделение дел и бюрократическая соподчиненность.

Значительная пространственная протяженность губерний и интересы усиления местной власти вызвали необходимость в их дальнейшем структурировании, создании промежуточного звена между губернией и уездом. Такие попытки предпринимались практически сразу после губернской реформы — в 1710—1715 гг. Подобными единицами стали обер-комендантские провинции, в основу формирования которых лег принцип приписки второстепенных городов во главе с комендантами к главному городу, которым управлял обер-комендант; указом 1715 г. была предусмотрена возможность создания в соответствии с губернаторскими указами ландратских долей в зависимости от определенного числа тяглых дворов [6, с. 170]. Однако организация этих единиц не имела повсеместного значения, что привело к новой реформе административно-территориального деления, осуществленной в 1719—1720 гг.

Результатом реформы стало разделение территории каждой губернии на провинции (вначале их было создано 45, затем 50). Провинции делились на уезды, а уезды на дистрикты. При этом губерния как административно-территориальная единица продолжала существовать, так как в Сенате и коллегиях все ведомости, списки и различные сведения составлялись по губерниям. Во главе важнейших провинций стояли генерал-губернаторы, губернаторы и вице-губернаторы, остальных провинций — воеводы, дистриктов — земские комиссары, причем последние избирались местным дворянством. Следствием реформы, по мнению А. Б. Каменского, было значительное увеличение числа учреждений разного уровня, а проведение в областном устройстве принципов камерализма привело к унификации системы управления в разных регионах стра-

ны (за исключением Украины и Прибалтики, управлявшихся традиционными для них институтами власти), независимо от особенностей их хозяйственного и национального развития [4, с. 138]. Оценивая губернскую реформу в целом, историк считает, что, на первый взгляд, власть перераспределялась между центром и провинцией и царь делегировал губернаторам часть своих властных функций, но центральная власть в результате не только не ослабевала, но, наоборот, укреплялась, так как губернаторы становились глазами и руками самодержца на местах. Даже с учетом того, что губернаторы получили практически неограниченную власть на значительных территориях, их подчинение Сенату, то есть единому органу вместо целого ряда территориальных приказов, также говорит об усилении централизации. Губернская реформа закрепила и прежде существовавшее положение, при котором все важнейшие политические решения принимались в центре. В сочетании с милитаристским характером неограниченной власти, покоящейся на имперской идеологии, реформа прочно спаяла Россию в единое и неделимое целое, создала необыкновенно прочную, устойчивую систему власти и определила характер государства как унитарного [4, с. 117, 162].

Дальнейшая централизация системы управления периферией произошла уже при преемниках Петра I. Так, в 1726 г. упраздняются дистрикты, а в 1728 г. устанавливается жесткий иерархический порядок: уездный (городовой) воевода подчинялся провинциальному, а провинциальный — губернатору, который сносился с центральными и высшими учреждениями. «Наставление» 1764 г. определяло, что губернатор сохранял подчинение непосредственно императрице и Сенату, одновременно значительно расширялись полномочия губернатора [7, с. 144].

Губернская система как основа территориального управления империей была существенно реорганизована при Екатерине II. Правовую основу реформы составили «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Реформа предполагала разукрупнение губерний, которых к 1775 г. было 23, причем они создавались главным образом на основе географического и исторического принципов. За основу нового губернского деления «дабы губерния, или наместничество, порядочно могла быть управляема» принималось количество населения — «от трех до четырех сот тысяч душ». Однако равенство количества населения в губерниях не всегда учитывалось и применялся старый принцип учета расстояния от уездного города до губернского [7, с. 170, 296].

Высшим должностным лицом губернии, главой исполнительной и представителем верховной власти был губернатор. Ему поручались контроль за соблюдением законов, высшая полицейская и военная власть на вверенной территории, а также обеспечение государственной безопасности. Губернатор имел право обращаться непосредственно к государю, а его статус был приравнен к сенаторскому. Каждую из столичных губерний, а также более крупные регионы (чаще всего в две губернии) возглавлял наместник (генерал-губернатор) — должностное лицо, наделенное чрезвычайными полномочиями и ответственное только перед императором. Исполнительным органом было наместническое правление из 2—3 советников.

При губернаторе создавалось губернское правление. Оно было подчинено непосредственно ему, но его члены назначались Сенатом (наместники, губернаторы, вице-губернаторы назначались монархом). Губернское правление было основным административным учреждением губернии.

Губернии делились на уезды, создаваемые на основе того же принципа — по количеству населения (20—30 тыс. человек). Главой административной власти в уездном городе становился городничий с создаваемой при нем воеводской канцелярией, в уезде эти функции исполнял капитан-исправник, причем их полномочия ограничивались обеспечением исполнения решений, принятых губернскими властями [2, с. 119—120; 4, с. 426—427].

«Учреждения о губерниях» вводились постепенно. Так, 13 июня 1781 г. было учреждено «расписание» новых 40 губерний с распределением их между 19 наместниками. Однако уже в конце XVIII в. наместники и наместничьи правления были упразднены, а в столицах появилась должность военных губернаторов. Генерал-губернаторы стали назначаться только в регионы, имеющие особое значение, и рассматривались как чрезвычайные органы. Лишь в 1782 г. был издан специальный акт о введении «Учреждений» в действие на Украине, а в 1783 г. — в Прибалтике [7, с. 169, 299]. К концу XVIII в. было уже около 50 губерний.

Оценивая губернскую реформу 1775 г. в зависимости от соотношения централизации — децентрализации, А. Б. Каменский отмечает, что, по крайней мере, на первый

взглял, в ходе реформы происходило дальнейшее перераспределение властных полномочий между центром и регионами в пользу последних, однако, степень самостоятельности местных органов оставалась крайне ограниченной, вся их деятельность была строго регламентирована, все принципиальные решения по-прежнему принимались в центре и именно там отчитывался губернатор, подчиненный непосредственно императору. Ни один из вновь создаваемых органов исполнительной власти или самоуправления не имел права устанавливать на своей территории какие-либо свои законы или правила, вводить собственные налоги и т. п. Все они должны были действовать строго по единым законам, разрабатываемым в центре [4, с. 429].

В XIX – начале XX в. губернская система в основном оставалась прежней, хотя произошли некоторые изменения, связанные с увеличением числа административно-территориальных единиц и их большим разнообразием, а также развитием системы управления:

– увеличение числа губерний в связи с расширением территории империи (к началу XX в. достигло 78);

– восстановление наместничеств, теперь уже как особой территориальной единицы, образуемой для управления национальными окраинами империи; наместничества существовали в царстве Польском (1815–1874 гг.) и на Кавказе (1844–1883, 1905–1917 гг.);

– развитие системы генерал-губернаторств на окраинах империи, где трудности связи с центром требовали расширения прав местной администрации, и в столичных регионах (они могли объединять несколько губерний); генерал-губернаторства на периферии создавались в Финляндии, Западной и Восточной Сибири, Прибалтике, Оренбургском крае, Новороссии, Туркестане и др.;

– создание особой территориальной единицы – области, чей статус соответствовал губернии; они образовывались на приграничных территориях и, как правило, входили в генерал-губернаторство (например, в 1882 г. из Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областей было образовано Степное генерал-губернаторство), а также на землях казачьих войск – т. н. казачьи области (их было 11 – области Войск Донского, Кубанского, Терского, Астраханского, Уральского, Оренбургского, Семиреченского, Сибирского, Забайкальского, Амурского и Уссурийского);

– появление еще одной территориальной единицы – градоначальства как крупного промышленного, торгового (портового) города с прилегающими землями, выделенного из губернии в непосредственное подчинение Министерства внутренних дел, при этом градоначальник обладал правами губернатора; в начале XX в. градоначальства были в Петербурге, Москве, Одессе, Севастополе, Керчи-Еникале, Николаеве, Ростове-на-Дону, Баку;

– складывание с начала XIX в. новой ведомственной («линейной») системы управления, при которой все местные должностные лица и учреждения (за исключением наместников и генерал-губернаторов) были распределены по соответствующим министерствам-ведомствам; соответственно, с созданием министерств губернаторы стали подчиняться Министерству внутренних дел.

Основным административным учреждением губернии считалось губернское правление, возглавляемое губернатором. Со второй четверти XIX в. широко практиковалось назначение вместо обычных гражданских военных губернаторов, которым, кроме местной администрации и полиции, были подчинены воинские части местных войск и военные учреждения на территории губернии [2, с. 174]. Как отмечает П. А. Зайончковский, с середины 1860-х гг. наблюдается стремление правительства к всемерному усилению губернаторской власти, при этом закон 22 июля 1866 г. предоставлял право губернатору «производить во всякое время общую и внезапную ревизию» во всех учреждениях губернии, хотя и принадлежавших к другим ведомствам. В 1876 г. Комитет министров предоставил генерал-губернаторам, губернаторам и градоначальникам право издавать обязательные постановления, имевшие силу закона. С изданием Закона 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» им было предоставлено право объявления губернии на положения усиленной или чрезвычайной охраны [3, с. 211–212].

Американский историк Р. Роббинс, соглашаясь с тем, что к началу XX в. произошло серьезное расширение полномочий губернаторов в отношении полиции, земств, в разрешении социальных конфликтов на местах, в то же время подчеркивает, что в результате задачи, стоявшие перед губернаторами, приобрели «геркулесовы масштабы». Однако штат подчиненных и инструменты власти, которыми они обладали, продолжали оставаться явно недостаточными [5, с. 28].

П. А. Зайончковский, по аналогии с высшей имперской бюрократией, анализирует социально-демографические характеристики губернской элиты. Особо рассмотрим их конфессиональную принадлежность. Так, на 1853 г. среди губернаторов 83 % были православными и 8,7 % лютеранами. При этом лишь 37,5 % от общего числа (52) занимали свою должность свыше 5 лет. По этническому составу среди губернской администрации преобладали русские (84,5 %), остальные были представлены главным образом немцами и отчасти поляками. В 1903 г. (не считая царства Польского и Финляндии) среди губернаторов (анализ 76 % данных от общего числа — 60) по конфессиональной принадлежности 84,8 % были православными, 15,2 % лютеранами. Как и раньше, большая часть губернаторов занимала свой пост не более 3—5 лет [3, с. 152—153, 177, 214]. Эти данные показывают, что в отличие от представителей властной элиты имперского центра этноконфессиональный состав высшего звена губернской администрации оставался практически прежним, что свидетельствует о значительном консерватизме имперских властей в практике привлечения представителей этнических меньшинств к территориальному управлению империей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Геллер М. Я.** История Российской империи : в 2 т. / М. Я. Геллер. — М. : МИК, 2001. — Т. 1. — 511 с.

2. **Ерошкин Н. П.** История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Высш. шк., 1983. — 352 с.

3. **Зайончковский П. А.** Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. — М. : Мысль, 1978. — 288 с.

4. **Каменский А. Б.** От Петра I до Павла I : реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа) / А. Б. Каменский. — М. : РГГУ, 2001. — 575 с.

5. **Роббинс Р.** Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы / Р. Роббинс // Родина. — 1995. — № 6. — С. 28—30.

6. Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О. И. Чистякова. — М. : Юр. лит., 1986. — 512 с.

7. Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / под общ. ред. О. И. Чистякова. — М. : Юр. лит., 1987. — 528 с.

8. Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века / под ред. О. И. Чистякова. — М. : Юр. лит., 1988. — 432 с.

9. **Смыкалин А. С.** Этапы конституционного строительства в дореволюционной России / А. С. Смыкалин // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 79—84.

Поступила 09.06.10.

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР ЭВОЛЮЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА*

И. В. Бахлов

В статье анализируется роль геополитического фактора в формировании и развитии территориальной системы России. Основное внимание уделяется проблеме становления и кризиса Российской империи. Рассматриваются концепции естественно-исторических границ, культурно-исторической геополитики, федеративный проект И. Я. Данилевского и др.

Территориальная система Российского государства формировалась в течение длительного времени. Особое значение в ее эволюции имеет имперский период, в продолжение которого происходило становление территориального комплекса, центрально-периферийной конструкции, государственной (национальной) идеологии. На данном этапе (прежде всего, на стадии формирования и кризиса имперской системы) важную роль играл геополитический фактор.

В рамках классической (Ф. Ратцель, А. Т. Мэхэн, Х. Дж. Маккиндер, К. Хаусхофер, Н. С. Трубецкой, П. Н. Савицкий и др.) и современной «цивилизационной» (С. Хантингтон) геополитики [5; 6; 11] рассматриваются сложные пространственные системы, динамика которых связана с изменением их географического положения, расстановки сил на международной арене, векторов в развитии «географической оси истории» (выражаясь словами Х. Дж. Маккиндера), кроме того, современная геополитика предполагает выделение имеющего большое значение геоэкономического фактора. Если раньше приоритет отдавался контролю над территориями, то сейчас доминирует представление о необходимости установления контроля над ресурсами и процессами.

В современной отечественной науке геополитический подход часто совмещается с цивилизационным и миросистемным, преломляется сквозь призму анализа российской территориальной системы и ее положения в мире. Подобный синтез методологического инструментария породил достаточно много интересных и разнообразных концепций. Среди них:

— концепция российской геополитики, разрабатываемая В. В. Ильиным в соавторстве с А. С. Ахиезером. В нее были введены новые элементы, связанные с развитием российской цивилизации [3]; особый интерес вызывает идея о понижательной и повышательной фазах развития имперской системы, обусловленных отторжением или присоединением лимитрофов как объекта политики, развязывающего или связывающего силы геополитического соперничества пандей [3, с. 157];

— **концепция особого цивилизационного развития России и потенциального восстановления ее великодержавных традиций в форме ответа на вызов Запада А. С. Панарина** [8; 9], включающая анализ цивилизационных и геополитических предпосылок динамики российской территориальной системы;

— **концепция геополитического развития российской государственности** Л. Г. Иванова [2], в рамках которой исследуются пути российской геополитики как в истории страны, так и на современном этапе, что позволяет автору судить о значении геополитической составляющей эволюции территориальной системы.

Особая роль геополитического фактора на стадии формирования Российской империи подчеркивается в рамках т. н. **концепции естественно-исторических границ**. Ее представители трактуют формирование Российской империи как процесс постепенно-

---

* *Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009—2010 гг.) «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)» (проект № 2.1.3/1134).*

© И. В. Бахлов, 2010

го расширения Российского государства в его естественно-исторических, естественно-географических границах.

В определенной степени к ним можно отнести известного российского историка В. О. Ключевского. Он полагал, что в продолжение XVIII в. Россия почти завершает давнее свое стремление стать в естественные этнографические и географические границы. Оно было завершено в начале XIX в. приобретением всего восточного берега Балтийского моря, по присоединении Финляндии с Аландскими островами по договору со Швецией 1809 г., продвижением западной границы, по присоединении царства Польского, по присоединении Бессарабии по Бухарестскому договору 1812 г. Тем самым государство «стало в свои естественные границы» [7, с. 368].

Однако естественные границы России характеризуются неодинаковостью географических условий и исторической среды на востоке, юго-востоке и на юго-западе. Так, по мнению В. О. Ключевского, русские границы на востоке не отличались резкой определенностью или замкнутостью: во многих местах они были открыты; притом за этими границами не лежали плотные политические общества, которые бы своей плотностью сдерживали дальнейшее распространение русской территории. Поэтому в восточном направлении «Россия... должна была перешагнуть за естественные границы и углубиться в степи Азии», причем «этот шаг сделан был ею частью против ее собственной воли» [7].

Естественные границы на юго-востоке определены, как считает историк, Кавказским хребтом. По Белградскому договору 1739 г. владения России на юго-востоке дошли до Кубани, а на Тереке издавна существовали русские казацкие поселения. Таким образом, Кубань, Терек и Кавказский хребет стали естественным рубежом России. В. О. Ключевский отмечал, что еще в конце XVIII в. русское правительство не думало переходить этот хребет. К этому оно было фактически принуждено просьбами о покровительстве «прозябавших среди магометанского населения» нескольких христианских княжеств. Но, «как скоро русские стали на каспийском и черноморском берегах Закавказья, они должны были, естественно, обеспечить свой тыл завоеванием горских племен» [7]. Ведя эту борьбу, русское правительство совершенно искренне и неоднократно признавалось, что не чувствует никакой потребности и никакой пользы от дальнейшего расширения своих юго-восточных границ.

Совершенно так же расширялась территория и за Каспийским морем, в глубине Азии. Здесь российская экспансия была вызвана защитой южных границ Западной Сибири, что привело к столкновению вначале с кочевниками, а затем с различными ханствами Туркестана – Кокандом, Бухарой и Хивой. Таким образом, заключал В. О. Ключевский, «юго-восточные границы России сами собой дошли либо до могущественных естественных преград, либо до преград политических. Такими преградами являются: хребты Гиндукуш, Тянь-Шань, Афганистан, Английская Индия и Китай» [7, с. 368–370].

Если на юго-востоке продвижение России за естественные границы вызвано «неизбежным сцеплением отношений и интересов», то в юго-западном направлении, по мнению Ключевского, произошло изменение внешнеполитических задач. «Кончив политическое объединение русского народа, территориальное собирание русской равнины, здесь Россия предпринимает политическое освобождение других национальностей, связанных с русским народом родством, либо племенным, либо религиозным, либо религиозно-племенным» [7, с. 370].

Еще одну концепцию естественных границ Российской империи разработал в 1907 г. в своем труде «Европейская Россия. Антропогеографический этюд» А. Геттнер. Он писал: «Россия по своей природе является внутренней страной, которая граничит только с окраинными и внутренними морями...», поэтому логика ее политико-территориального развития определялась «достижением моря и завоеванием его берегов». Важнейшими этапами этого развития были: 1) занятие берегов Белого моря и получившаяся благодаря этому впоследствии возможность торговых сношений с Англией; 2) утверждение на Балтийском море, расширившее и облегчившее торговые сношения со странами, прилегающими к Балтийскому и Немецкому морям, и более дальними; 3) распространение до Черного моря, давшее и для южной России возможность морских сообщений, с доступом к Средиземному морю [4, с. 175].

В качестве главного фактора формирования государств А. Геттнер называл культурно-географический, так как «возникновение государств в настоящем смысле этого

слова и их постепенный рост связаны с развитием высшей культуры, так как только она дает необходимые экономические и социальные условия для их существования». При этом природно-географический фактор (природные условия) носит лишь вспомогательный характер, предоставляя возможности, но не оказывая решительного влияния [4, с. 165].

Автор указывал на благоприятные природные условия для развития крупного государства на Восточно-Европейской низменности, которая «своим однообразием и отсутствием преград и убежищ несомненно содействовала образованию единого крупного государства, так же как и образованию единого крупного народа» [4]. Однако единое крупное государство возникло здесь сравнительно поздно, как считал А. Геттнер, в полном объеме лишь со времени усвоения европейской культуры, но оно быстро разрослось до своих естественных границ и приняло огромные размеры.

Первоначально стремление России к достижению своих естественных границ осуществлялось по направлению к Балтийскому морю. Лишь в первые годы XVIII в. ей удалось овладеть Ингерманландией, Эстляндией и Лифляндией, а несколько позже и юго-восточной частью собственно Финляндии, благодаря чему Россия достигла на северо-западе Рижского залива и устья Двины, на юго-западе — среднего Днепра. На западном направлении после приобретения Малороссии и т. н. трех разделов Польши (1772, 1792 и 1794 г.) Россия дошла до Немана, Бута и Днестра и таким образом достигла, кроме одного только юго-запада, естественных границ Восточно-Европейской низменности. В начале XIX в. Россия получила большую часть собственно Польши и остатки Финляндии, тем самым вдвинувшись в Центральную Европу. В юго-западном направлении после длительного противостояния с Османской империей Россия получила во владение весь северный берег Черного моря и продвинулась до Дуная. Так, в короткое время, главным образом в первый раз, в середине XVI в., и во второй, в столетие 1667—1774 гг., — русские цари подчинили своей власти всю необъятную Восточно-Европейскую низменность: от Ледовитого океана и Балтийского моря до Черного и Каспийского морей, от Немана, Вислы и Днестра до Урала, а затем всю Сибирь до Великого океана.

В результате, отмечал А. Геттнер, русское государство было введено в свои естественные границы, а на западе даже несколько вышло за них. При этом только владение морскими берегами обеспечило России прямые сношения с западно- и южно-европейскими и трансатлантическими странами. Автор подчеркивал следующую мысль: «несмотря на существование сухопутных сношений со всеми частями государства, морские имеют значение даже для поддержания связи с восточной частью империи. Россия никогда не сможет отказаться от морских побережий, если не захочет нанести самого чувствительного вреда своим жизненным интересам» [4, с. 167—169]. Если стремление к морским берегам определялось в первую очередь достижением естественных границ, то для завоеваний России в Азии ведущим было «стремление к экономическому пополнению» (путем политического объединения различных климатических поясов, то есть «экономическое пополнение» связывалось с природными условиями).

Централизаторский характер Российской империи А. Геттнер считал естественным образом связанным с культурно-географическим фактором. По его мнению, сильная административная централизация, прежде всего, является результатом деспотии. Если каждое действие правительства должно вытекать из воли государя, то оно и должно исходить из него, а не от местных его заместителей. Централизации содействовала и завоевательная политика, потому что «на стадии полукультуры поддержание целости такой большой монархии может достигаться только силой». Однообразие страны как фактор централизации Геттнер называл спорным. Главным последствием централизации он считал произвол и своеволие чиновников. С точки зрения автора, для централизованного государства его территориальное деление «довольно безразлично», так как провинциальные власти являются скорее передаточными и наблюдательными, чем настоящими административными органами [4, с. 170—171].

Современный исследователь Б. М. Пугачев выражает сходное с представителями данной концепции (в наши дни ее можно назвать геополитической) мнение: «Россия как империя складывалась столетиями в результате многочисленных войн, договорных союзов, добровольного вхождения в нее целых народов». Российское государство развивалось по геополитическим законам своего времени. Были, конечно, и насилие, и «покорение», но было и встречное стремление многих народов (Украины, Грузии, Армении и многих других) обеспечить в рам-

ках Российской империи условия для своего собственного выживания. Он подчеркивает, что «при этом нельзя упускать из виду, что русскому народу, наиболее страдавшему от произвола имперской бюрократии, пришлось многократно жертвовать собой при освобождении и защите интересов других народов». В рамках империи происходила взаимоинфильтрация многих этносов, культур, религиозных культов, а особое положение русских связывалось не столько с их численным большинством в этническом составе населения и «крошой» близостью к имперской бюрократии, сколько с интегральной ролью в синтезе великой евроазиатской культуры и хозяйственной хваткой в пионерском освоении огромных незаселенных территорий. «Великое переселение русских на огромные евроазиатские просторы было не только следствием „имперского" покорения, но и в большей мере результатом хозяйственного освоения многих не заселенных ранее территорий» [10, с. 3—5].

Российская исследовательница О. Южанева полагает, что применительно к допетровской Руси ни о какой империи или хотя бы до- (прото-) имперском образовании не могло быть и речи, а имперский этап начался с перехода под корону российского императора восточной части Польши. Она объясняет это тем, что предыдущие войны за расширение внешних границ империи происходили на территориях, вполне подпадавших под единый тип культуры. И лишь включение в состав страны польских земель ознаменовало собой совершенно другие отношения между метрополией и провинцией, чем это было прежде. Таким образом, история в строгом смысле Российской империи начинается даже не с Петра Великого, рубежом проявления имперского духа следует считать 1794 г., время подавления первого восстания в Польше под предводительством Т. Костюшко. Классической империей нашего государство может считаться, по ее мнению, только в промежуток между 1794 и 1917 гг. [12, с. 26—30].

В качестве обобщающего в рамках данной концепции можно привести мнение известного российского ученого К. И. Арсеньева, высказанное им в «Статистических очерках России»: «...самое естественное положение Российской Империи дает ей такую значительность между державами, которую она сохранять будет, пока останется в настоящих своих пределах» [4, с. 595—596].

В. Страда, используя термин М. М. Бахтина «Хронотоп России», разработал **концепцию культурно-исторической геополитики**. По его мнению, Пространство (географическое) и Время (историческое), сливаясь, образуют *Хронотоп России* — объяснимый российской историей пространственно-временной континуум государства, динамически и разносторонне развивающийся. Отношение Пространства и Времени в России разбалансировано. Если на начальной стадии русской истории доминирующую роль играет Пространство, когда происходит объединение русских земель вокруг Москвы и расширение их на Восток, то на втором этапе, начиная с Петра Великого, на первое место выступает Время, но при этом территориальная экспансия отнюдь не прекращается. В петровский период для России главным становится преодоление отсталости (исторически-временной) по сравнению с Западной Европой, то есть «модернизация». Беда российской истории, как считает исследователь, состоит в том, что модернизация будет осуществлена лишь частично (в производительной и культурной сфере) и чрезвычайно запоздало (в сфере политико-институциональной), при дефиците Времени, в то время как Пространство сверх всякой меры расширяется во всех направлениях (Восток, Запад, Юг, благо северная граница является единственной от природы неприкосновенной), неимоверно отягощая своей имперский организм. Хронотоп Российской империи не выдержал дисбаланса Пространства и Времени [4, с. 5—8].

Геополитический фактор рассматривался и в рамках федеративных проектов трансформации Российской империи. Прежде всего, это концепция Всеславянского союза Н. Я. Данилевского. Он считал, что «теснота» политической связи, которая должна соединить родственные между собой народности, определяется не только степенью их родства, но еще и степенью той опасности, которой эти народности подвержены извне. Поэтому политическая форма их сожительства должна служить оборотой от нее. Отмечая, что «по этнографическим условиям славяне действительно должны составить федерацию», он полагал, что «федерация эта должна обнять все страны и народы — от Адриатического моря до Тихого океана, от Ледовитого океана до Архипелага. Сообразно этим же условиям, а также согласно с фактами истории и с политическим положением в непосредственном соседстве с могущественным и враждебным романо-германским миром, — федерация эта должна быть самая тесная, под води-

тельством и гегемонией цельного и единого Русского государства». При этом «нужно не поглощение славян Россией, а объединение всех славянских народов общею идеей Всеславянства как в политическом, так и в культурном отношении, и в первом — главнейше и преимущественно для возможности осуществления последнего». Всеславянский союз должен включать следующие элементы, «соответственно главным этнографическим группам, на которые разделяются как славянский мир, так и племена, принадлежащие к нему по месту своего жительства, а большею частью также по своим действительным, неизпускным нравственным тяготениям»: Русскую империю с присоединением к ней всей Галиции и Угорской Руси; Королевство Чехо-Моравo-Словакское; Королевство Сербо-Хорвато-Словенское; Королевство Булгарское; Королевство Румынское; Королевство Эллинское; Королевство Мадьярское; Царьградский округ [1, с. 363, 385, 388—389]. Целью создания Всеславянского союза в культурно-историческом масштабе, по мнению Данилевского, должно стать восстановление «царства Константина, Феодосия и Юстиниана», поэтому «Царьград должен быть столицею не России, а всего Всеславянского союза» [1, с. 384—385].

Оценивая федеративную концепцию Н. Я. Данилевского в целом, можно выделить в ней два достаточно явно обособленных компонента: геополитический, связанный с обоснованием создания Всеславянского союза, и российский, предполагающий устройство самой Российской империи. При этом в сфере геополитики он исходил из признания неотвратимости столкновения четырех империй — Российской, Германской, Австро-Венгерской и Османской, причем его причинами становились неудержимое распадение Австро-Венгерской и Османской империй, борьба за Константинополь и черноморские проливы, а также панславянское единство. Здесь будет уместно привести следующее выражение: «Россия слишком велика и могущественна, чтобы быть только одною из великих европейских держав; и если она могла занимать эту роль вот уже семьдесят лет, то не иначе как скорчиваясь, съеживаясь, не давая простора своим естественным стремлениям, отклоняясь от совершения своих судеб» [1, с. 400].

На стадии кризиса имперской системы геополитический фактор проявился, по нашему мнению, в следующем:

1. Произошел выход за пределы естественных границ в результате неуклонного расширения имперской территории, что привело, во-первых, к ликвидации буферных государств (в качестве таковых можно рассматривать Речь Посполитую, мелкие княжества и ханства Кавказа, среднеазиатские государственные и протогосударственные образования), во-вторых, к возникновению точек противодействия как с европейскими континентальными империями (Германией и Австро-Венгрией), так и с претендующей на значительные территории в Азии Британской колониальной империей. Такими точками стали также зависимые территории традиционных империй — Османской (пошедшей по пути модернизации) и Китайской, определившие наиболее вероятные пути столкновения интересов великих держав, — Балканы и Маньчжурия.

2. Изменилась геополитическая ситуация в мире и в Европе. В мире она происходила в виде наступления периферии на центр, в результате которого на авансцену мировой политики выходят новые великие державы (США и Япония), активно развивавшиеся по пути имперской экспансии и определившие свое доминирующее положение на новом поле геополитической конфронтации — Дальнем Востоке (Тихоокеанском регионе). Произошедшие во второй половине XIX в. серьезные изменения в Европе — объединение Германии и создание Германской империи, поражение Франции во Франко-прусской войне, объединение Италии и ослабление Австро-Венгерской империи — привели к фактической ликвидации механизма сдерживания. Обострение экспансионистских устремлений новых империй привело к нарастанию напряженности как международных отношений в целом, так и в т. н. проблемных точках, многие из которых оказались на периметре границ Российской империи.

3. Начинается утрата Россией контроля над хартлендом. Исходя из концепции геополитики Россия, занимая срединное положение в Евразии (так, Х. Дж. Маккиндер писал: «Россия заменяет Монгольскую империю. Ее давление на Финляндию, Скандинавию, Польшу, Турцию, Персию, Индию и Китай заменило собой исходившие из одного центра набеги степняков. В этом мире она занимает центральное стратегическое положение, которое в Европе принадлежит Германии. Она может по всем направлениям, за исключением севера, наносить, а одновременно и получать удары» [6, с. 27]), для создания прочного положения должна контролировать хартленд («срединную землю»), включая лимитрофы — пери-

ферийные зоны на стыке интересов великих держав. Для России к началу XX в. такими зонами стали Балканы, Афганистан, Маньчжурия. Поражение в Русско-японской войне 1904—1905 гг. привело к серьезному изменению положения России на Дальнем Востоке. В других зонах ее положение зависело во многом от столкновения интересов других великих держав. К этому можно добавить фактическую утрату Россией контроля над своими выходами к морским пространствам: так, в Балтийском море военно-торговый контроль установила Германия, Тихоокеанское побережье контролировала Япония, а черноморские проливы находились под совместным контролем великих держав. Подобное положение означало для Российской империи начало ее замыкания в пределах естественных границ.

Таким образом, геополитический фактор способствовал оформлению ситуации, в которой Россия, достигшая пределов имперской экспансии и оказавшаяся в сложном внешнеполитическом окружении на стыке конфронтации двух блоков великих держав — англо-французского и австро-германо-японского, вынуждена была выступить в союзе с первым, что во многом определило ход и последствия Первой мировой войны, прежде всего для самих континентальных империй.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Данилевский Н. Я.** Россия и Европа / Н. Я. Данилевский. — М. : Книга, 1991. — 574 с.
2. **Ивашов Л. Г.** Россия или Московия? : Геополитическое измерение национальной безопасности России / Л. Г. Ивашов. — М. : Эксмо, 2002. — 416 с.
3. **Ильин В. В.** Российская цивилизация : содержание, границы, возможности / В. В. Ильин, А. С. Ахиезер. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2000. — 304 с.
4. Империя пространства : хрестоматия по геополитике и геокультуре России / сост. Д. Н. Замятин, А. Н. Замятин. — М. : РОССПЭН, 2003. — 720 с.
5. Классика геополитики, XIX век : сб. / сост. К. Королев. — М. : АСТ, 2003. — 718 с.
6. Классика геополитики, XX век : сб. / сост. К. Королев. — М. : АСТ, 2003. — 731 с.
7. **Ключевский В. О.** Русская история. Полный курс лекций : в 3 кн. / В. О. Ключевский. — М. : Мысль, 1993. — Кн. 3. — 558 с.
8. **Панарин А. С.** «Имперская республика» на пути к мировому господству / А. С. Панарин // Общественные науки и современность. — 1999. — № 4. — С. 146—157.
9. **Панарин А. С.** Стратегическая нестабильность в XXI веке / А. С. Панарин. — М. : Эксмо, 2004. — 640 с.
10. **Пугачев Б. М.** Что после империи? / Б. М. Пугачев // Кентавр. — 1992. — Март-апрель. — С. 3—12.
11. **Хантингтон С.** Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. — М. : АСТ, 2003. — 603 с.
12. **Юмашева О.** Выбор или судьба / О. Юмашева // Родина. — 1995. — № 9. — С. 26—30.

Поступила 08.06.10.

РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX веке*

И. Г. Напалкова

В статье анализируется специфика управления окраинами Российской империи. Административные имперские реформы рассматриваются на примерах царства Польского, Туркестана, Великого княжества Финляндского, Прибалтики.

Управление национальными окраинами Российской империи в течение длительного времени определялось принципом сохранения местных особенностей и осуществлялось на основании самостоятельных положений и законодательства. Общей чертой было наличие генерал-губернаторской власти или должностных лиц, чьи полномочия приравнивались или были несколько шире генерал-губернаторских. Административно-территориальное устройство каждой российской окраины в начале XIX в. было индивидуальным. Единая система управления окраинами отсутствовала. Значимый фактор, повлиявший на формирование имперского курса в отношении национальной периферии, направленного на унификацию административного управления, — национальные движения, которые в XIX в. охватили почти все этнические группы в Российской империи (Польское восстание 1830—1831 гг., Кавказская война 1817—1864 гг. и др.).

Одни из первых мер по упразднению административно-правовых различий «инородческих окраин» и имперского центра были предприняты Николаем II в отношении царства Польского. Органическим статутом 1832 г. вводился новый порядок управления: упразднялись Польский сейм и Государственный совет, во главе администрации царства Польского был поставлен Совет под председательством наместника, а в Государственном совете Российской империи создавался департамент дел царства Польского для рассмотрения законодательных вопросов, затрагивавших польские губернии, а также для согласования местного законодательства с общеимперским [1, с. 320].

В 1839 г. польские воеводства были переименованы в губернии, воеводские комиссии — в губернские правления, а президенты — в губернаторов. Спустя еще два года вместо высшей палаты суда Государственного совета учреждался IX Департамент Правительствующего сената как высшая инстанция для гражданских дел, а X Департамент — для уголовных [9]. Во второй половине XIX в. обстановка в крае стабилизировалась, и в 1874 г. была упразднена должность наместника. В польских губерниях устанавливается общеимперская система управления. Варшавский генерал-губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории всех губерний Польши. Управление уездами находилось в ведении уездных начальников, возглавлявших данные управления. В 1864 г. были созданы органы волостного и сельского самоуправления. В каждой гмине действовали выборные органы: гминный сход и войт, сельские сходы и солтысы, гминный суд (войт и лавники).

Подобные преобразования происходили в управлении Туркестанским генерал-губернаторством. Первоначально оно включало Ферганскую, Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую области. Последующее расширение территории было оформлено Положением от 12 июня 1886 г. о преобразовании Туркестанского генерал-губернаторства в Туркестанский край с сохранением существовавших в нем основных принципов управления. Соответственно, увеличилось и число входивших в него областей — к прежним (Семиреченская область в 1882—1899 гг. входила в Степное генерал-губернаторство) прибавились Самаркандская и Закаспийская. В Туркестане была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Генерал-губернатор являлся одновременно командующим войсками военного округа, а

* *Статья выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» 2009—2013 гг. (проект № 14.740.11.0239).*

© И. Г. Напалкова, 2010

также обладал широкими полномочиями «...принимать все меры, какие он признавал полезными и неотложно необходимыми по местным условиям» [3, с. 206]. При нем создавались совещательный совет из крупнейших чиновников и канцелярия. Области возглавлялись военными губернаторами, чьи полномочия также были весьма широкими, и делились на уезды во главе с уездными начальниками. Вспомогательную роль при административном аппарате играла т. н. туземная администрация: так, перусским населением города заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому подчинялись аксакалы, избираемые местным населением; аналогичная система действовала в сельской местности [5, с. 248 – 249].

В 1886 г. было принято новое Положение об управлении Туркестаном, при его подготовке разработчики исходили из того, что военное завоевание Средней Азии закончено, край достаточно обрусел и может управляться на основе общеимперского законодательства при сохранении для коренного населения отдельных традиционных учреждений. Считалось, что необходимость в максимально широких полномочиях для туркестанского генерал-губернатора отпала. В 1886 г. был создан новый орган — Совет туркестанского генерал-губернатора, которому было предоставлено право законодательной инициативы в вопросах, связанных с практикой управления краем. Кроме того, его ведению подлежали вопросы общеадминистративного характера, поземельно-податного устройства несения земских повинностей. В последующие годы Туркестанский край управлялся на основе этого Положения с введенными изменениями и дополнениями, в которых преследовалась цель «...довести до минимума государственные затрачешные средства в управление» в каждом административно-территориальном отделении [12].

Прибалтийские губернии (Лифляндия, Эстляндия и Курляндия) в первой половине XIX в. были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство (просуществовало до 1867 г.). При этом прежние органы сословного самоуправления там были сохранены [5, с. 133—134, 191, 247].

Изменения в управлении Финляндией во второй половине XIX в. были по своему содержанию прямо противоположны мерам на других окраинах, чему во многом способствовала стабильная внутриполитическая ситуация в княжестве. Автономные права Финляндии в указанный период расширялись. Так, в сентябре 1863 г. в Гельсингфорсе был созван Финляндский сейм, не собиравшийся с 1809 г., а 13 июня 1886 г. ему было предоставлено право законодательной инициативы. Это существенно подняло статус Сейма как представительного учреждения. В 1869 г. общему собранию Сената было разрешено самостоятельно решать ряд дел, связанных с управлением княжеством [1, с. 322].

Таким образом, вплоть до 80-х гг. XIX в. при реформировании управления на окраинах правящие верхи во многом исходили из уровня стабильности политической ситуации в отдельных регионах. При этом для достижения политической стабильности нередко проводились прямо противоположные по своему содержанию преобразования. Например, на Кавказе и в Средней Азии это постепенный отказ от местных особенностей в управлении и приближение к общеимперскому образцу. А в Великом княжестве Финляндском полная лояльность населения российской власти обусловила расширение автономных прав.

К концу XIX в. существующий «отрыв» окраин от Российской империи, самостоятельность окраинных территорий в области административного управления осознаются государственной властью как политическая проблема. К середине XIX в. во внутренней политике обозначилось стремление к постепенному «втягиванию» окраин в общероссийскую систему управления, достижению административно-территориального единства государства. В отношении западных окраин необходимость решения этого вопроса усугублялась стратегическими и внешнеполитическими соображениями [1, с. 323].

С конца XIX в. государственными деятелями активно разрабатываются различные проекты по укреплению империи и изменению положения окраин и «инородцев» путем создания прочной связи национальной периферии с центром [2; 8; 11]. С конца XIX в. предпринимаются попытки сузить компетенцию широких прав генерал-губернаторов в отдельных окраинных регионах и таким образом сделать управление периферией более централизованным. С середины XIX в. права и обязанности генерал-губернаторов на окраинах определялись «Инструкцией генерал-губернаторам» от 29 мая 1853 г., которая действовала до начала XX в., а также особыми Положениями, составленными применительно к местным географическим, политическим и этнографическим особенностям каждой территории [7, с. 34].

Важной прерогативой генерал-губернаторов было то, что никакая новая мера в отношении подведомственной ему территории не могла быть принята без предварительного заключения генерал-губернатора. Эта норма давала генерал-губернаторам фактическую независимость в определении политического курса на управляемой территории.

С 1856 по 1881 г. были упразднены восемь генерал-губернаторств. С 1899 г. внешнеполитические вопросы в Туркестане были изъяты из ведения генерал-губернаторов и поставлены под контроль Министерства иностранных дел. Они перешли в ведение дипломатического чиновника, находившегося в двойном подчинении и непосредственно занимавшегося связями с сопредельными странами. Только за начальником Закаспийской области было оставлено право самостоятельно решать вопросы пограничных сношений с Ираном, а начальник Аму-Дарьинского отдела сохранил статус дипломатического представителя при хивинском хане [10]. С 1900 г. была учреждена должность помощника туркестанского генерал-губернатора, назначаемого царем. Помощник заменил генерал-губернатора на посту председателя совета. Одновременно свобода действий генерал-губернатора была существенно ограничена по ведомственной линии. В конце XIX—начале XX в. он находился под жестким контролем Военного министерства. Осуществлявшая этот контроль Азиатская часть Главного штаба принимала непосредственное участие в окончательном решении всех более или менее важных вопросов управления Туркестаном.

Одновременно разрабатывались отдельные для каждой окраины административные преобразования. Например, для изменения управления в Великом княжестве Финляндском в начале XX в. были сперва сделаны шаги, направленные на сближение финского законодательства с общеимперским. Так, 3 февраля 1899 г. был издан Высочайший манифест, который определял порядок общегосударственного законодательства для России и Финляндии [4]. Однако в нем не было четко определено понятие «общегосударственное законодательство» и отсутствовал список общегосударственных дел. Фактически на правительственном уровне не было четкого представления о том, где должна пролегать граница между законодательствами Великого княжества и Российской империей, что имело своим следствием чрезмерное расширение круга общегосударственных дел и усиление недовольства финнов.

На основании Манифеста 1899 г. были внесены изменения в организацию управления в Великом княжестве Финляндском. В ведение Министерства внутренних дел (МВД) передавались почты на территории Финляндии. Затем 7 июня 1900 г. был опубликован Манифест «О постепенном введении русского языка в делопроизводство», переход на который планировалось осуществить к осени 1905 г. Но уже 15 августа 1901 г. губернаторам было дано право перейти при их желании на русскоязычную переписку, не дожидаясь истечения срока. Предпринимались попытки изменить статус финских учреждений. 26 августа 1902 г. и 13 марта 1903 г. были подготовлены и утверждены новые уставы Сената и генерал-губернатора. Они определяли, что Сенат работает «под руководством генерал-губернатора» [1. с. 328]. Принятие Сенатом решений по важнейшим делам становилось возможным только с участием генерал-губернатора или его помощника. Спор о том, финским или русским должностным лицом является генерал-губернатор, был решен указанием, что в будущем назначение на этот пост станет прерогативой Правительствующего Сената Российской империи. Новым уставом генерал-губернатору было дано право координировать деятельность всех учреждений Великого княжества. Губернские правления, городские магистраты и органы самоуправления коммун по всей Финляндии также подчинили генерал-губернатору. К его компетенции была отнесена выдача разрешений на проведение публичных собраний, сбор денег, проведение лотерей и т. п. Составление отчетов об управлении краем было изъято из сферы обязанностей Сената и передано генерал-губернатору. Таким образом, главой исполнительной власти в княжестве фактически становился генерал-губернатор.

Правительство проводило активную политику по «обрусению» Польши. На все важные посты в Польше назначались русские, русский язык вводился в школе и в делопроизводстве польских административных учреждений. Был предпринят ряд мер, по дальнейшему интегрированию польской экономики в экономику России. Так, в 1885 г. Польский банк был преобразован в Варшавскую контору Петербургского банка [9].

В конце XIX в. царским правительством предпринимались попытки заменить немецкое влияние в Прибалтике русским, для чего были проведены административные реформы, направленные на ограничение привилегий остзейского дворянства. В

1888 г. в прибалтийских губерниях была проведена полицейская реформа и созданы органы полиции по общеимперскому образцу. В 1889 г. на прибалтийские губернии была распространена судебная реформа. Вместо ликвидированных судебных сословных органов — гофгерихтов, ландгерихтов, магистратов — были введены общеимперские судебные учреждения [1, с. 327]. Судебная палата как апелляционная инстанция окружных судов в Прибалтике учреждена не была. Ее функции выполняла Петербургская судебная палата. В 1885 г. делопроизводство во всех присутственных местах Остзейских губерний было переведено на русский язык. Губернаторы и все правительственные власти в Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерниях стали вести дела и переписку только на русском языке. Согласно Городовому положению 1892 г. в прибалтийских губерниях русский язык стал обязательным во внутреннем делопроизводстве и в суждениях городских дум [3, с. 208]. Но при этом разрешалось излагать постановления, публикуемые во всеобщее сведение, кроме русского, на немецком, латышском, эстонском языках.

В то же время, как отмечает А. Каппелер, особый статус прибалтийских губерний, хотя и был существенно поколеблен, полностью он не был ликвидирован, так как сохранялись, пусть и с урезанной компетенцией, органы дворянского самоуправления с делопроизводством на немецком языке, а также достаточно прочные позиции лютеранской церкви. Российская политика в отношении прибалтийских губерний была по сути своей противоречива. С одной стороны, в ней было заложено стремление к проведению реформ, направленных против консервативного немецко-балтийского дворянства, и она содействовала эмансипации эстонцев и латышей, но с другой — именно в период модернизации эта политика стремилась предотвратить социально-политическую дестабилизацию, а в Прибалтике это было достижимо только с помощью немецко-балтийской элиты [6, с. 191–192].

Однако события первой русской революции показали, что политика административно-правовой интеграции окраин конца XIX—начала XX в. успешной не была. Более того, антиправительственные выступления на окраинах были во многих случаях прямым следствием этой политики. Так, представители немецкого дворянства в Прибалтике подчеркивали, что основной причиной нестабильного положения в крае и роста антиправительственных выступлений является наметившийся отказ российских властей поддерживать в крае развитие национального самосознания, культуры и т. д. В результате российское Правительство оказалось вновь перед необходимостью разработки политического курса в отношении окраин.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Административные реформы в России : история и современность / под общ. ред. Р. Н. Байгузина. — М. : РОССПЭН, 2006. — 645 с.

2. **Арапов Д.** Законная государственная цель — полное объединение, слияние разных племен (Д. А. Милютин и его статья «О разноплеменности в населении государств») / Д. Арапов // Источник. — 2003. — № 1. — С. 52–67.

3. **Бахлов И. В.** Территориальная организация имперских систем и политические механизмы управления национальной периферией / И. В. Бахлов, И. Г. Напалкова. — Саранск : Изд. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. — 220 с.

4. Высочайший манифест от 3 (15) февраля 1899 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.tuad.nsk.ru/~history/Russia/Imperia/Nicolai_II/1895-1904/man3-2-1899.html. — Загл. с экрана.

5. **Ерошкин Н. П.** История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Высш. шк., 1983. — 352 с.

6. **Каппелер А.** Россия — многонациональная империя : Возникновение. История. Распад / А. Каппелер. — М. : Прогресс-Традиция, 2000. — 344 с.

7. **Климов Л. В.** Правоохранительные аспекты деятельности московских генерал-губернаторов во второй половине XIX века / Л. В. Климов // Вестн. МГОУ. — 2008. — № 3. — С. 34–40.

8. **Кэмпбелл Е. И.** «Единая и неделимая Россия» и «инородческий вопрос» в имперской идеологии самодержавия / Е. И. Кэмпбелл // Пространство власти : исторический опыт России и вызовы современности. — М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2001. — С. 204–216.

9. Польский вопрос во внутренней политике при Николае I и Александре II [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://frg.ulver.com/8.html. — Загл. с экрана.

10. Присоединение Финляндии к России. Особый статус Финляндии в Российском государстве [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://frg.ulver.com/47.html. — Загл. с экрана.

11. Река времен : Книга истории и культуры : в 5 кн. Кн. 1 : Государь. Государство. Государственная служба. — М. : Река времен : Эллис Лак, 1995. — 288 с.

12. **Тиллабаев С.** Особенности местных форм управления в колониальном Туркестане [Электронный ресурс] / С. Тиллабаев. — Режим доступа: http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1222324560. — Загл. с экрана.

Поступила 12.07.10.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ СИСТЕМ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ*

О. В. Бахлова

В статье анализируется специфика интеграционных систем как особого типа политико-территориальных систем. Внимание обращается на их основные характеристики, принципы и методы организации, а также процесс трансформации. Модели интеграционных систем в политической плоскости рассматриваются на примере Европейского союза (ЕС) (как идеально-типической, относительно гомогенной модели) и Содружества Независимых Государств (СНГ) (как транзитной и многоярусной системы, гетерогенной модели).

Интеграционные системы можно рассматривать как особый тип политико-территориальных систем, в рамках которых взаимодействие государств-членов как международных акторов приобретает определенные черты внутриполитических отношений:

1) создается институциональная система интеграционного объединения, основывающаяся на добровольном ограничении суверенитета государств-членов;

2) складываются единые нормы и принципы, регулирующие отношения между членами интеграционного объединения (интеграционное право);

3) учреждается институт союзного гражданства;

4) формируется Единое экономическое пространство;

5) образуется общее культурное, социальное, гуманитарное пространство, важнейшим критерием которого становится новая, прагматичная по отношению к надгосударственным институтам, лояльность.

Теоретически «негативный» суверенитет национальных государств, означающий их внутреннюю и внешнюю самостоятельность и независимость, переходит в «позитивный» суверенитет интеграционного объединения, члены которого получают возможность совместных действий в целях реализации общих интересов. Это свидетельствует о развитии и об углублении таких характеристик интеграционных объединений, как «наднациональность» и «надгосударственность», предполагающих юридически закрепленное или утвердившееся на практике ограничение «свободы рук» суверенного государства (при условии его добровольного согласия) [16, с. 6—7].

А. Этциони, трактуя наднациональность с позиций коммунитаризма, подчеркивает, что лучше всего ее рассматривать поэлементно, с выделением сущностных признаков: 1) решения принимаются органом, не состоящим из представителей национальных властей, выполняющих их указания; он руководствуется собственными правилами, политической линией и нравственными

* *Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009—2010 гг.) «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)» (проект № 2.1.3/1134).*

© О. В. Бахлова, 2010

стандартами; 2) принимаемые решения касаются не отдельных, частных, а узловых вопросов; 3) государственные ведомства отдельных стран, а также граждане, корпорации и профсоюзы должны выполнять постановления наднациональных органов, не дожидаясь решений своих правительств; 4) наднациональные органы наделяются собственными правоприменительными полномочиями. Иными словами, по мнению автора, наднациональность предполагает частичный отказ государств-членов от своего суверенитета и не означает «...полного отсутствия какого-то нормативного или политического уклона; скорее, речь идет о том, что он не обусловлен ценностями или директивами отдельных стран» [25, с. 244–245]. Соответственно, интеграционное объединение проводит общую политику, основываясь на общих интересах, но не политику каких-либо государств, даже наиболее сильных, входящих в него.

Р. Шуман, один из отцов-основателей европейских сообществ, замечал, что «...наднационализм расположен на равном расстоянии от международного индивидуализма, рассматривающего национальный суверенитет как нечто неприкосновенное и приписывающего лишь договорные и обратимые его ограничения для каждого конкретного случая, с одной стороны, и федерализма государств, подчиняющегося сверхгосударству, которое обладает собственным территориальным суверенитетом, — с другой» [2, с. 169]. В связи с этим обозначим еще два термина, имеющих отношение к явлению качественного и количественного изменения государственного суверенитета и его объема внутри интеграционных систем: 1) *«супранациональность»* (Р. Шуман): «нечто среднее» между национальным суверенитетом и «федеральной системой государств»; супранациональные институты не обладают признаками государства, но имеют некоторые суверенные полномочия власти; 2) *«наднациональность»* (Дж. Пиндер): создание таких институтов интеграционного сообщества, которые действуют параллельно с наднациональными механизмами, не подавляя их [12, с. 201].

Итак, интеграционная система образуется, прежде всего, совокупностью институтов и норм, общих для всех базовых единиц интеграционного объединения, — это *политико-институциональный аспект процесса интеграции*. Важнейшие принципы и методы функционирования интеграционных систем можно систематизировать следующим образом:

1) коммунитарный метод, основанный на постоянном диалоге общих органов и национальных акторов;

2) принцип правового равенства государств-членов;

3) принцип координации — согласования действий и позиций государств-членов и наднациональных структур; Д. К. Лабин отмечает, что для региональной интеграции характерна субординация, когда государства берут на себя обязательства приводить свое поведение в соответствие с установленным ранее порядком [10, с. 61];

4) принцип строгого уравновешенного разграничения предметов ведения и полномочий между наднациональными и национальными властями;

5) принцип политизации целей базовых единиц, основывающийся на передаче власти наднациональным структурам через практику компромиссов;

6) принцип взаимовыгодности как основы принятия решений;

7) принцип гармонизации правовых норм и отношений интегрирующихся сторон.

В теории и на практике интеграция предстает сложным, многомерным явлением, имеющим дифференцированный характер. Однако конституирование интеграционного объединения как особой политико-территориальной системы возможно только на основе развития политической интеграции, поскольку в данном случае непосредственно решаются вопросы о власти и управлении в нем. Политической интеграции дается более короткое и одновременно более общее определение: политическая интеграция — это создание единого политического сообщества на основе союза двух или более политических единиц (Ф. Брайар), формирование некоторого целостного комплекса на уровне политической системы государств (В. Г. Барановский) [2, с. 42], либо более обширное: это «...одновременно и процесс, и состояние, имеющее тенденцию заменить раздробленные межгосударственные отношения, состоящие из независимых единиц, новыми более или менее широкими объединениями, наделенными минимальными полномочиями решений либо в одной или нескольких определенных областях, либо во всех областях, которые входят в компетенцию базовых единиц» (П.-Ф. Гонидек, Р. Шарвэн) [22, с. 256–257]. Основными характеристиками политической интеграции следует назвать: устранение политического партикуляризма на уровне отношений между государствами и внутри них,

формирование новой модели политического поведения, требующей осознания приоритетности общих интересов и их принятия в качестве безусловного императива каждым участником, новой идентичности и лояльности, а самое главное — наднациональности [21].

Дж. Най говорит о следующих «измерениях» политической интеграции: 1) «институциональной» интеграции, где отмечаются показатели «бюрократической подкатегории» (размеры бюджетных ресурсов и численность административного персонала центральных интеграционных институтов) и «юридической подкатегории» (метод принятия решений в интеграционных органах, пределы их полномочий, фактическая реализация решений, наличие тенденции к расширению или сужению юрисдикции органов сообщества); 2) интеграции политики, которая определяется сферой деятельности сообщества; 3) интеграции отношений — возникновении сообщества, члены которого привержены чувству совместной идентификации; 4) «сообществе безопасности», степень которого измеряется общим числом «враждебных инцидентов»; Д. Пьючела отводит важнейшую роль международной институционализации и «международной аккомодации» [20, с. 117—120].

Формы политической интеграции выделяются в зависимости от степени, уровня и сферы интеграции. Так, формами политической интеграции признаются: 1) объединение государств в целях выработки общей экономической политики; 2) формирование политического союза государств на основе определения общего внешнеполитического курса (форма интеграции государственной политики); 3) создание военно-политического союза для объединения усилий по развитию военно-политического потенциала и согласование военно-стратегических планов и доктрин; 4) образование неправительственных международных объединений парламентариев, партий, общественных организаций (форма интеграции элементов политической системы) [2, с. 163—164].

Интеграционное объединение как политическая система активно рассматривается с позиций теории многоуровневого управления (Дж. Питерсон, У. Сандхольц и др.). Интеграционная политическая система трансформируется, по мнению Дж. Питерсона, на следующих уровнях: 1) «суперсистемном», уровне «исторических решений» («уровне интеграции»); 2) «системном уровне» — «осуществления политики», где происходит практическое преобразование интеграционных институтов; 3) «мезосистемном» — «формирования политики». Согласно концепции «континуума» (У. Сандхольц, А. Стоун Суинг) политическая система основана на соединении межправительственной и наднациональной политики. Она имеет два полюса и промежуточные формы управления, причем на наднациональном уровне осуществляется централизованный контроль над потенциалом управления [24, с. 335—336].

Интеграционное объединение может пониматься также как полития «в своем собственном роде». По мнению германской исследовательницы Б. Колер-Кох, такая система управляется в отсутствие правительства и делегирования политической власти некоему верховному органу, который прямо отвечал бы перед избирателями. Общее управление признается зависимым от структурных свойств системы и от представлений действующих в ней лиц о легитимных принципах организации. Легитимизация системы является очень важной проблемой, поскольку с изменением базовых условий может нарушиться баланс ее факторов. Замена межправительственной и технократической легитимности введением элементов демократической отчетности не позволяет устранить принципиальную несовместимость демократической нормы предоставления гражданам равных прав на изложение своей точки зрения и федеральным принципом обеспечения равного представительства членов союза. Б. Колер-Кох обозначает дилемму: а) шаги в сторону демократизации системы усиливают ее унитарные черты; б) сочетание взаимодополняющих элементов — функционального представительства, технократического регулирования, институционализированного обсуждения — повышает легитимность управления. Распространение этих элементов свидетельствует о становлении переговорной системы с изменяемой геометрией, в которой институты, представляющие государства, должны посредничать в общих усилиях по согласованию различных интересов и инициировать шаги по разработке общего политического курса. В процесс системотворчества легитимно вовлекаются индивидуальные, корпоративные и коллективные акторы, в том числе территориальные (субнациональные), например, регионы, и транснациональные ассоциации — функциональные коллективы. В сетевой системе политика выступает как искусство управлять в условиях дифференциации. Но автор замечает, что такой системе чуждо представление о при-

мате политического, поскольку она базируется на признании множественности интересов и связана с редуцированной концепцией легитимности, отождествлением последней с высокой производительностью в работе политической системы [8, с. 44–48, 51].

Большой интерес у исследователей вызывает проблема динамики, трансформации и стабильности интеграционной системы. Она может быть рассмотрена, в частности, в рамках подходов, предложенных П. Солдатосом и А. Этционии. Политическое сообщество, с точки зрения А. Этционии, — это интегрированный политический комплекс, в котором обеспечиваются: 1) эффективный контроль над использованием средств насилия (принуждение); 2) центр принятия решений, который может значительно влиять на распределение ресурсов и вознаграждений в обществе (утилитарное воздействие); 3) «доминирующий фокус политической идентификации для подавляющего большинства политически сознательных граждан» (идентификация). Несоответствие уровней интеграции по всем измерениям определяет интеграционно несбалансированные системы, имеющие дисфункциональный характер. М. Арах, развивая концепцию А. Этционии, утверждает необходимость синхронного существования двух предпосылок успешного преодоления кризисных условий: сохранения равновесия между факторами функционального и идентификационного характера и уважения необходимости постепенного развития в процессе углубления и расширения интеграции [1, с. 85; 26, с. 284].

В постнеофункционализме большое внимание обращается на неоднозначные результаты интеграционного процесса — от расширения интеграционной системы с изменением ее компетенции и трансформации институционального механизма принятия решений до свертывания и индифферентности системы. Их демонстрируют гипотезы Ф. Шмиттера (мультипликационного эффекта, «кривой взаимодействия» и др.). Л. Линдберг и С. Шейнгольд также допускают несколько вариантов интеграции: трансформация (расширение компетенции интеграционного объединения), углубление сотрудничества (принятие решений по новым вопросам без расширения компетенции), сохранение статус-кво, недостаточная эффективность законотворческого процесса и «развитие вспять» (сужение компетенции). В интеграционном процессе находится даже «консервативная динамика»; Э. Хаас и Ф. Шмиттер не исключают возможности кризисов и конфликтов, «трудных переговоров или временных отступлений». При этом, с точки зрения Э. Хааса, кризис может привести к дезинтеграции; Л. Линдберг считает кризисы необходимыми для дальнейшего развития интеграции, а Ф. Шмиттер подчеркивает, что урегулирование кризисов является сутью интеграционной динамики [23; 28–30].

Динамику интеграционной системы можно проанализировать также с позиций структурализма (неореализма). Отталкиваясь в данном случае от теории «эволюции власти» Р. Гилпина. Выявление сущности политических изменений увязывается здесь с усилиями политических акторов по изменению системы с целью продвижения своих интересов; поскольку, как замечает Р. Гилпин, интересы и возможности акторов изменяются, со временем происходит трансформация политической системы таким образом, который отражает основополагающие сдвиги в интересах и распределении власти, следовательно, предотвращение потерь и увеличение преимуществ являются стимулом в попытке изменить систему. Относительная стабильность системы, по его мнению, во многом определяется ее способностью приспосабливаться к запросам акторов, вызванным преобразованием политических и иных условий; поэтому «...в каждой системе постоянно присутствуют процесс потери равновесия и его восстановления. Если изменения не приносят чистой выгоды, система продолжает оставаться в состоянии равновесия». Но в итоге расхождение в существующей системе, затрагивающее потенциальные преимущества и издержки для отдельных могущественных акторов, ассоциирующихся с изменениями в системе, приводит к кризису в ней [3, с. 164, 167, 169].

С географической точки зрения интеграционные системы можно рассматривать по уровням организации системы международных отношений: 1) в рамках мондиализма — как систему международных институтов, объединяющих все или большинство государств мира (с возможным мировым правительством); 2) на трансрегиональном уровне (т. н. евроатлантизм и пр.); 3) на региональном (Европейский союз и др.) и субрегиональном (Союз / Союзное государство России и Белоруссии и др.) уровнях. Регионализму как форме пространственной организации интеграционных систем отдается приоритет как в теории, так и в практике интеграции. Его основой признается в первую очередь географический принцип — пространственная близость

участников интеграционного процесса, способствующая территориальной интеграции. Однако трактуется он неоднозначно: так, А. Маршаль указывает на желательность наличия общих границ или хотя бы территориальной близости интегрирующихся государств [2, с. 143]; А. Этционя относит географический фактор к благоприятным условиям физической среды интеграционного процесса, но не считает его необходимым, поскольку «...заключение о невозможности политического объединения без территориального единства было бы поспешным»; вообще же, на его взгляд, системные характеристики региона не имеют решающего значения [26, с. 28—29].

Часто региональный уровень трактуется как фундамент более широкой и сложной в структурном отношении пространственной композиции интеграционных процессов. Так, по мнению Й. Галтунга, для достижения всемирной интеграции потребуется не менее трех — пяти ступеней [20, с. 286—287]. Для А. Этционя оптимальной является трехзвенная система объединения [27, с. 124—125].

В этой области «пионером» и примером для подражания стали Европейские сообщества / Европейский союз. В процессе их становления и развития предлагались и предлагаются различные трактовки политико-правового статуса ЕС. Так, Й. Фишер в бытность министром иностранных дел ФРГ заявлял о необходимости преобразования ЕС из «рыхлой конфедерации» в «реальную федерацию» [13, с. 5—7]. Ж. Сантер, бывший председатель Комиссии Европейских сообществ, более осторожно определяет ЕС как «федеративное государство наций», в котором каждое государство делегирует определенную часть своего суверенитета «высшей наднациональной инстанции», но при этом остается суверенным, «сохраняет свою индивидуальность, не растворяясь в европейской массе» [18, с. 45—46]. Британский автор Л. Зидентоп, указывая на привлекательность федерализма для Европы в плане сохранения различных национальных культур и форм гражданского общества, настаивает на принципе постепенности [5, с. 142—145].

Однако федералистские определения не включены в базовые договоры ЕС, в том числе Лиссабонский договор 2007 г. Достаточно обширна другая группа авторов — «скептиков», «либералов», «постмодернистов» и пр., рассматривающих ЕС как особое образование: 1) политию «в своем собственном роде»: предполагается, что Европейский союз перерос модель международной организации, но еще не соответствует понятию федеративного государства; в нем более вероятно утверждение сетевого типа управления (Б. Колер-Кох); 2) пример формирования нового типа государства, основанного на «предельном воплощении принципов равенства людей, индивидуализма и демократии» (В. Инземцев), «наднациональную демократию» (П. Пфлимлин), форму «современной социальной солидарности этнокультурных сообществ» (Р. Симонян); 3) «постмодернистскую систему», опирающуюся на сотрудничество и готовность ограничивать государственный суверенитет в пользу наднационального управления (Р. Кейган, Р. Кулер и др.) [6—9; 17; 19].

В имеющихся оценках ЕС как возможного политического союза (системы) и его деятельности замечены как позитивные, так и негативные аспекты. Так, с точки зрения Д. Сиджански, европейская интеграция — это «мирная революция», которая «коренным образом изменила ход истории», Э. Гидденса — «наступательная операция», преследующая цель «расширения национальных горизонтов и повышения производительности без потери политической легитимности». Э. Балибар, напротив, считает, что Европа, пытаясь возродить собственную идентичность, жестко очерчивает свои культурно-исторические границы, что де-факто приводит к «...международному апартеиду, разделяющему европейцев и неевропейцев не только за пределами нового объединения, но и внутри него»; Р. Кулер говорит о «неоимперской» европейской системе [4; 6; 9; 11; 15]. Итальянский социолог А. Мартинелли, подчеркивая необходимость многослойности глобального управления, достигаемой путем диффузии политической власти над и под национально-государственным уровнем, отмечает, что модель ЕС должна быть специфической и неповторимой — институционально и культурно: «Это должен быть наднациональный союз, где решения принимаются и органом, представляющим правительства стран-членов и регионов..., и органом, представляющим народы стран-членов и регионы...» [14, с. 18—20].

Таким образом, помимо явно выраженной «креативности» интеграционной идеи и прагматичности интеграционных механизмов Европейский союз демонстрирует стремление к построению новой европейской системы и новой организации континентального пространства. Здесь можно заметить, что, с одной стороны, в Европе

укрепляются существенные признаки однородности (солидарность, конвергенция и пр. внутри Союза, включение третьих стран и их регионов в программы сотрудничества и др.). С другой стороны, можно говорить о сохранении фрагментации, принципе «эшелонирования» («старая» и новая» Европа, «интеграционное ядро» и т. д.). Определенные негативные моменты усматриваются, в частности, Россией в активно продвигаемой Евросоюзом концепции «Широкая Европа — новое соседство», призванной решить задачу комплексного обустройства внешней границы и пространства вокруг нее, в «новой восточной политике ЕС», названной политикой соседства плюс, предложенной ФРГ. Она ориентирована на предотвращение «вакуума интеграции и безопасности» путем «интенсивного занятия промежуточной зоны» между ЕС и Россией. В данном случае речь может идти о проекции пространства стабильности на постсоветское пространство, конфигурацию, количественные и качественные характеристики которого утверждает Европейский союз.

СНГ, возникнув как дезинтеграционный политический проект, за длительный период своего существования так и не смогло перейти к иной качественной — интеграционной — форме. Можно только констатировать завершение перехода к новой системе межгосударственных отношений на постсоветском пространстве, в которой значительную роль играют межэлитные коммуникации. Политические реалии национального и межгосударственного уровня (среди них — «демократические революции», геополитическая конкуренция и пр.) значительно повышают неустойчивость системы и понижают ее эффективность. В таких условиях практически невозможно было выработать идеологию объединения, базирующуюся на фундаментальной, разделяемой всеми объединительной идее, хотя и была сформирована некая «псевдоидеология», опирающаяся на ее симулякр — идею «реинтеграции», которая на практике обернулась квазиинтеграцией.

Разумеется, СНГ как союз большинства постсоветских республик сохраняет определенную привлекательность и даже необходимость, диктуемую геополитическими и геоэкономическими реалиями (противодействие международному терроризму и другим видам транснациональной преступности, поддержание стабильности на постсоветском пространстве, реагирование на вызовы глобализации и т. д.). Однако в этом глобальном экзистенциальном смысле оно может, как представляется, выполнять только координирующие функции и дополнять деятельность объединений на мезо- (субрегиональном) уровне новой пространственной и коммуникативной системы. Поэтому СНГ выступает как многоярусная система, складывавшаяся постепенно.

В Европе же в плоскости развития интеграционных процессов складывается ситуация плюралистической однополярности: с одной стороны, главным актором выступает Европейский союз, с другой — национальные государства сохраняют большую роль как участники европейской и мировой политики; наконец, другие интеграционные объединения в регионе либо прекратили свое существование ввиду выполнения возложенных на них задач, либо утратили свою актуальность в связи с вступлением их участников в ЕС (Бенилюкс, Центрально-европейское соглашение о свободной торговле (ЦЕФТА) и др.). Таким образом, в Европе формируется многослойная комбинированная сфера интеграционных взаимодействий с накладывающимися друг на друга плоскостями. На пространстве СНГ — системе, базирующейся на существовании интеграционных группировок, с одной стороны, также свойственна плюралистическая однополярность, тем более что в силу исторических, экономических и иных факторов в качестве главного центра притяжения выступает или пытается выступать Россия. Однако функционирование СНГ не было столь успешным, как Евросоюза, поэтому параллельно существуют субрегиональные группировки, на которые в последнее время возлагается гораздо больше надежд, что позволяет прогнозировать сохранение в регионе ситуации асимметричной многополярности. Однако на современном этапе заметна и тенденция к образованию биполярной конфигурации интеграционного пространства Содружества, представляемой ЕврАзЭС — Организацией договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

В большинстве аспектов предполагаемые и реально сложившиеся субрегиональные модули (Союз / Союзное государство России и Белоруссии, Евразийское экономическое сообщество, Организация Договора о коллективной безопасности, организация «Центрально-азиатского сотрудничества», Единое экономическое пространство и пр.) являются перекрывающими друг друга, т. к. одни и те же государства СНГ одновременно входили или входят в разные объединения и соглашения. На протяжении многих

лет интеграционные приоритеты РФ были связаны с реализацией проекта Союзного государства России и Белоруссии. Нынешняя союзная система власти и управления страдает существенными недостатками, что опровергает тезис классического федерализма о формальном существовании таковой как индикаторе интегрированности. Это ее невнятность с точки зрения формы и режима, проблема «номенклатурной демократии» и союзной бюрократии. Пока, на наш взгляд, невозможно говорить о полноценном российско-белорусском политическом сообществе как неотъемлемом компоненте интеграционной системы, в которой принимаются совместные решения, т. е. о его федерализации. Сохраняется диверсификация статусов и ролей политических акторов, действующих в ней. Эта неоднозначность во многом порождается преобладанием межгосударственного начала в отношениях РФ и РБ: действия национальных политических акторов, на которых значительно влияют внутригосударственные условия, по существу, задают вектор взаимодействия и на союзном уровне. Интересно в этой связи обратиться к европейскому опыту. С одной стороны, состояние политического сообщества российско-белорусского объединения напоминает аналогичное состояние в Европейских сообществах, особенно в их «интеграционном ядре» — франко-германском союзе в 1950-е—60-е гг., с другой — состояние в период «конституционного кризиса» в ЕС на этапе ратификации Лиссабонского договора. Здесь также наблюдается разбалансированность интересов различных политических акторов — политических партий, глав государств, «европейской бюрократии» и др., хотя на межгосударственном уровне в ЕС делаются все же более активные попытки к нахождению консенсуса и, напротив, отсутствует положительная «настройка» на интеграцию населения и политических партий во многих государствах. Для России и Белоруссии, наверное, в этом контексте более актуальной является тема суверенитета, а для европейских стран — национальной и европейской идентичности.

Выделим еще одно противоречие в политическом измерении российско-белорусской интеграции — между характером интеграционной системы (асимметричной ввиду объективных различий и поэтому воспринимаемой субъективно российской стороной элитарной) и декларируемым режимом российско-белорусского объединения, базирующимся как на формальных, зафиксированных в основополагающих договорах, так и на неформальных принципах и процедурах, обусловленных реальными возможностями государств и возникающими в практике их взаимодействия. Формально, по аналогии с внутригосударственным устройством, это должен быть демократический режим в силу юридического равноправия сторон, но фактически постоянно возникает тенденция к утверждению авторитарного режима, имея в виду неравномерное распределение возможностей интегрирующихся государств. Возможно, обеим сторонам в первую очередь стоит сконцентрироваться не на расходящихся, а на совпадающих интересах, что способствовало бы достижению компромисса. Осмысление российско-белорусского и европейского опыта в этом ракурсе заставляет по-новому взглянуть на проблему легитимности. Вообще развитие российско-белорусских отношений с начала 2000-х гг. можно анализировать с позиций теории «эволюции власти», согласно которой акторы системы, осознающие свою мощь, стремятся изменить ее структурные ограничения, что приводит к трансформации всей системы. Собственно, именно это попыталась сделать Россия, не пожелавшая дальше мириться с ролью фактически «младшего» партнера Белоруссии в области интеграционной политики в условиях явного неравенства сил.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Арах М.** Европейский союз : видение политического объединения / М. Арах. — М. : Экономика ; Arab Consulting, Roslnvest, 1995. — 467 с.

2. **Барановский В. Г.** Политическая интеграция в Западной Европе : Некоторые вопросы теории и практики / В. Г. Барановский. — М. : Наука, 1983. — 264 с.

3. **Гилпин Р.** Война и изменение в мировой политике / Р. Гилпин // Сафронова О. В. Теория международных отношений / О. В. Сафронова. — Н. Новгород, 2001. — С. 157—169.

4. **Дупас Ж.** Новые дилеммы государственности, управления и интеграции с точки зрения глобализации / Ж. Дупас // Латинская Америка. — 2001. — № 6. — С. 50—59.

5. **Зидентоп Л.** Демократия в Европе / Л. Зидентоп. — М. : Логос, 2004. — 360 с.

6. **Иноземцев В.** Возвращение Европы. Объединенная Европа на пути к лидерству в миро-

вой политике / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2002. — № 4. — С. 3—14.

7. **Княжинский В. Б.** Буржуазные и реформистские теории интеграции на службе антикоммунизма / В. Б. Княжинский // Сов. государство и право. — 1969. — № 6. — С. 128—133.

8. **Колер-Кох Б.** Эволюция и преобразование европейского управления / Б. Колер-Кох // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2001. — № 7. — С. 44—55.

9. **Кузнецова Е.** The Breaking of Nations. Размышления над книгой Роберта Купера / Е. Кузнецова // Междунар. жизнь. — 2004. — № 2. — С. 3—18.

10. **Лабин Д. К.** Международно-правовое обеспечение экономического регионализма / Д. К. Лабин // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 61—66.

11. **Леонард М.** XXI век — век Европы / М. Леонард ; пер. с англ. Т. Банкетовой. — М. : АСТ : АСТ Москва : Хранитель, 2006. — 250 с.

12. **Максимова М. М.** Основные проблемы империалистической интеграции : экономический аспект / М. М. Максимова. — М. : Мысль, 1971. — 357 с.

13. **Мамут Л. С.** Государство в контексте глобализации / Л. С. Мамут // Право и политика. — 2004. — № 1. — С. 4—12.

14. **Мартинелли А.** Рынки, пространства и глобальное управление (Доклад XV Конгрессу) / А. Мартинелли // Социс. — 2003. — № 1. — С. 16—28.

15. **Межуев Б. В.** Постколониальный период и «транснационализация» гражданства / Б. В. Межуев // Полис. — 2004. — № 5. — С. 19—27.

16. **Морозов Г.** Мировое сообщество и надгосударственность / Г. Морозов // Мировая экономика и междунар. отношения. — 1997. — № 5. — С. 5—15.

17. **Нелсон Д.** Европа versus Америка / Д. Нелсон // США*Канада : Экономика. Политика. Культура. — 2002. — № 9. — С. 14—18.

18. **Сантер Ж.** Голос Европы должен быть услышан / Ж. Сантер // Россия в глобальной политике. — 2003. — Т. 1, № 2. — С. 44—48.

19. **Симонян Р.** Проблемы перехода от национально-государственных образований к региональным / Р. Симонян // Власть. — 2004. — № 5. — С. 65—73.

20. Современные буржуазные теории международных отношений : Критический анализ / отв. ред. В. И. Гантман. — М. : Наука, 1976. — 486 с.

21. **Стоякин С. Г.** Международная интеграция : понятие, виды, формы / С. Г. Стоякин // Моск. журн. междунар. права. — 2004. — № 3. — С. 17—30.

22. **Цыганков П. А.** Международные отношения / П. А. Цыганков. — М. : Новая шк., 1996. — 320 с.

23. **Шелехова Н. Б.** Европейская интеграция : политика и право / Н. Б. Шелехова. — М. : НИМП, 2003. — 340 с.

24. **Шемятенков В. Г.** Европейская интеграция / В. Г. Шемятенков. — М. : Междунар. отношения, 2003. — 400 с.

25. **Этционн А.** От империи к сообществу : новый подход к международным отношениям / А. Этционн. — М. : Ладомир, 2004. — 384 с.

26. **Etzioni A.** Political Unification : A Comporative Study of Leaders and Forces / A. Etzioni. — N. Y. : Holt, Rinehart & Winston, 1965. — 348 p.

27. **Etzioni A.** Political Unification Revisited : On Building Supranational Communities / A. Etzioni. — Lancham : Lexington Books, 2001. — 346 p.

28. **Haas E.** Technocracy, Pluralism and New Europe / E. Haas // A New Europe? / ed. S. Graubard. — Boston, 1964. — P. 62—86.

29. **Lindberg L.** Political Integration as a Multiclimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement / L. Lindberg // International Organization. — 1970. — Vol. 24, № 4. — P. 649—731.

30. **Schmitter Ph. C.** A Revised Theory of Regional Integration / Ph. C. Schmitter // International Organization. — 1974. — Vol. 24, № 4. — P. 836—868.

Поступила 05.07.10.

ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ СНГ В ПРОЦЕССАХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

А. С. Солдатова

В статье рассматриваются интересы Российской Федерации на постсоветском пространстве. Анализируются процессы интеграции стран ближнего зарубежья и Европейский союз (ЕС), выделяются возможные последствия для России.

В пространственно-географическом плане национальные интересы любого государства не ограничиваются пределами только собственной территории. Процессы, которые разворачиваются в различных регионах ближнего и дальнего зарубежья, могут непосредственно влиять на безопасность нации, именно в том географическом регионе, где расположено само государство, сосредоточены его основные внешнеполитические задачи. Поэтому отношения с соседними странами всегда имеют приоритетное, ключевое значение.

Не исключение — Россия, страна, граничащая с восемнадцатью признанными ею государствами. Это образование характеризуется как пространственный объект и носит название Содружество Независимых Государств (СНГ), или «страны ближнего зарубежья». Для России отношения с данными государствами были, остаются и будут на обозримую историческую перспективу зоной ее жизненно важных интересов. Это продиктовано отнюдь не только амбициями нашей страны, национальные интересы России объективны и обусловливаются географическими, экономическими, историческими, культурными и другими факторами. На территории СНГ сосредоточены жизненно важные интересы Российской Федерации в различных областях. Они основываются не на краткосрочных задачах, а на постоянных приоритетах, и отражены в главных документах страны.

Как отмечено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. — «...развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками Содружества Независимых Государств является для России приоритетным направлением внешней политики. Россия будет стремиться развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств — участников Содружества Независимых Государств в рамках прежде всего самого Содружества Независимых Государств, а также Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества, оказывающих стабилизирующее влияние на общую обстановку в регионах, граничащих с государствами — участниками Содружества Независимых Государств. При этом Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) рассматривается в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера...» [10]. А также в Военной доктрине Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. констатируется, что «...приоритетное значение Российская Федерация придает развитию военного (военно-политического) и военно-технического сотрудничества с государствами — участниками Договора о коллективной безопасности СНГ исходя из необходимости консолидации усилий по созданию единого оборонного пространства и обеспечению коллективной военной безопасности» [4].

Военная доктрина от 5 февраля 2010 г. закрепляет данный приоритет: «...задачей военно-политического сотрудничества является формирование и развитие союзнических отношений с государствами — членами ОДКБ и государствами — членами СНГ... консолидация усилий и создание коллективных сил в интересах обеспечения коллективной безопасности и совместной обороны... обеспечение региональной и международной безопасности, осуществление миротворческой деятельности» [5]. Исходя из этого всестороннее изучение вопросов, связанных с внешнеполитической деятельностью стран СНГ и процессами, происходящими с ними, очевидно, облада-

© А. С. Солдатова, 2010

ет практической значимостью для реализации национальных интересов РФ в этом регионе.

Пространство СНГ в последнее время перестало быть единым, прежде всего в политическом и экономическом смысле. Ситуация, когда Россия явно доминировала в регионе и являлась страной, вокруг которой формировались интеграционные связи, в прошлом. Как отмечает И. П. Тарасов «...происходит поэтапный процесс замещения одного лидера рядом других, на место безусловного и постоянного центра притяжения России приходят Европейский союз, США, Китай и другие» [11, с. 18]. Наибольшую актуальность в последнее время приобрел вопрос об интеграции стран СНГ в ЕС. Европа все больше становится той структурой на пространстве Содружества, которая по типу России объединяет вокруг себя регион. Таким образом, расширение ЕС непосредственно затрагивает интересы РФ и вопросы ее места в Европе, осложняет без того противоречивые внешнеполитические отношения России со странами СНГ.

В 2004 г. для России произошли крайне важные события, связанные с Европейским союзом. Его членами стали 10 государств Центральной Европы и Средиземноморья: Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония. Географически и геополитически это означает расширение ЕС «на восток» к границам России и странам ее ближнего зарубежья. В этот же период на заседании Постоянного совета партнерства Россия-ЕС и на очередном саммите Россия-ЕС были подписаны документы, завершившие переговоры по вопросам о расширении ЕС. Затем был принят окончательный вариант концепции ЕС «Широкая Европа — Новое соседство», определяющий будущее развитие интеграционных процессов за пределами сегодняшнего ЕС в составе 25 государств: среди них Украина, Молдова, страны Южного Кавказа — то есть непосредственно страны СНГ [8].

Возвращаясь к интересам России в данном регионе, стоит представить мнение исследователя этой проблемы В. Батюка, который своим выводом отражает сущность процессов, происходящих на пространстве Содружества: «Наши большие европейские друзья совершенно не заинтересованы в экономической и политической стабилизации к востоку от ЕС, предпочитая сохранение там ситуации «управляемого хаоса» по образцу 1990-х гг. Интерес объединенной Европы понятен: у слабых и разобщенных стран легче вырывать односторонние уступки» [3]. Стоит заключить, что у России здесь совсем другие интересы.

Однако расширение Евросоюза за счет «восточного блока» возможно только теоретически. Правительства ряда стран Содружества не скрывают своего стремления к вступлению в ЕС. Европейский союз в свою очередь выстраивает отношения с ними с позиций своих интересов и выгод в данном регионе. Действенным механизмом утверждения интеграции между Европой и странами СНГ является Европейская политика соседства (ЕПС), представляющая собой программу долгосрочного сотрудничества. Она призвана решить ограниченные задачи. Программа ЕС нацелена на сближение с такими странами, как Азербайджан, Армения, Грузия, Белоруссия и Украина, она не предусматривает членства в ЕС, но предполагает политическую и экономическую интеграцию [8]. Это целесообразно, так как перечисленные страны пока не соответствуют уровню развития стран Европы. И. П. Тарасов называет еще одну причину: «Брюссель не готов к дальнейшему расширению, поскольку на данный момент не имеет ресурсов для этого, а выставив ряд условий для вступления в Союз, удерживает целый ряд стран в зоне своего влияния и притяжения. Таким образом, ЕС, не поднимая вопрос о членстве стран-партнеров, взаимодействует с ними, но на выгодных для Брюсселя условиях» [11, с. 21]. Следовательно, если говорить о вступлении перечисленных стран в ЕС, нужно учитывать, что это весьма долгосрочная перспектива, хотя, конечно, и весьма желанная.

Стоит гипотетически предположить, что страны СНГ способны через определенный промежуток времени пополнить состав Евросоюза, тогда следует говорить о возможных последствиях этих процессов для России. Нужно уделить им особое внимание, выделить и проанализировать.

Первое, о чем стоит упомянуть, — исторический компонент в конструировании обусловленности национальных интересов России в данном регионе. «Содружество Независимых Государств стало формой легитимации распада СССР», — к такому выводу приходит А. Ф. Гуцал [7, с. 85]. Несмотря на отсутствие единой государственной политики и сплоченности элит стран СНГ, продолжают сохраняться историческая и духовная близость, высокий уровень связи и общения, гуманитарное сотрудничество народов стран, что обеспечивает

формирование единого пространства для развития, и делает невозможным разобщение и выпадение из представленной цепи отдельных звеньев. В рамках Содружества устойчиво функционируют транспортно-коммуникативная система, производственная кооперация, общий законодательный опыт, правоохранительная деятельность и др. Однако это малая часть сфер сохранившегося и желаемого сотрудничества, остальная часть переведена в двусторонний и многосторонний формат в рамках других организаций или организации. Очевидным становится, что претендентом на роль обозначенной структуры является Европейский союз, что не может оставлять равнодушной российскую сторону. Это наглядно подтверждает потерю Россией ее исторических центров влияния в регионе жизненно важных интересов.

Важный компонент интересов России на интегрирующемся пространстве — защита прав русскоязычного населения в странах ближнего зарубежья. Проблема диктует необходимость следить за процессами, связанными с расширением Европы. В результате распада СССР на постсоветском пространстве за пределами своей этнической родины — России оказались около 25 миллионов россиян. За годы, прошедшие с этого момента, их положение не обрело определенного статуса, а в отдельных странах явилось острейшей проблемой. Так, например, случилось в Латвии и Эстонии, в государствах, уже вошедших в ЕС и претендующих на достижение уровня прав человека, установленного на его территории. Можно уверенно утверждать, что проблема обеспечения прав русскоязычного населения с расширением Европы будет являться проблемой всего Европейского союза. Не может не вызывать тревогу у России угроза обострения проблемы русскоязычного населения в связи со вступлением в Европейский союз таких стран, как Украина, Молдова, Казахстан, где проживают миллионы российских зарубежных соотечественников.

Последствия расширения ЕС осложняют и геополитическую ситуацию для Москвы. После вступления стран Балтии (Эстонии, Латвии и Литвы) Россия вышешними рубежами вернулась в географические пределы допетровских времен. Новые границы, таким образом, приобрели старый смысл. К. Воронов поднимает следующую проблему: «В результате вступления государств Содружества в Европу Россия вместо нескольких стран, контролируемых ею, будет граничить с мощным и обширным образованием — Европейским Союзом. Хотя последствия расширения Европы будут носить скорее политико-демонстративный, чем военный характер, новая стратегическая среда незнакома, а потому пугает» [6, с. 43]. В частности, двойное расширение ЕС и НАТО осложнило особое (эксклавное) положение Калининградской области (КО) Российской Федерации. Решения проблем, связанных с самым западным регионом России, будь то транзитный режим, экономическое сотрудничество или политическая безопасность, невозможны без участия соседей Калининграда и ЕС в целом. Это приводит к некой изолированности области, хотя для эффективного развития КО важна внешняя среда. Достаточно уязвимое размещение этой территории внутри Евросоюза вынуждает Россию внимательно следить за происходящими здесь событиями и создавать благоприятные условия для социально-экономического развития с учетом ее удаленного положения.

Уязвимыми позиции России окажутся не только в Калининградской области, но и в других регионах страны. Затруднением окажется обеспечение доступа к природным ресурсам Каспия. Экономическая привлекательность территории обусловливает появление здесь иностранных компаний, различных региональных и нерегиональных игроков, это ведет к превращению данного богатого энергоресурсами района в объект геополитического соперничества. Актуализируются каспийские проблемы перспективами расширения Европы. Пополнение состава ЕС за счет нестабильных и обделенных энергоресурсами государств бывшего «восточного блока» повышает спрос на нефть и газ Каспия. Ситуация осложняется, по мнению Д. Малышевой, «...отсутствием договоренностей о правовом статусе Каспия и быстрой милитаризацией региона, вследствие чего безопасность прикаспийских государств оставляет желать лучшего. В таких условиях расширенной Европе будет проще реализовывать свои интересы в регионе, эти обстоятельства придают новый импульс политическим баталиям России и Евросоюза за сферы влияния» [9, с. 71].

Подобным образом можно оценивать положение в других регионах, в которых ЕС и Россия уже соперничают. Можно с уверенностью утверждать, что с расширением Европы проблемы только актуализируются и обострятся. Весьма критического уровня достигнут энергодиалог и беспере-

бойный транзит российских товаров через территории бывших советских республик, увеличатся разногласия на рынке металлов, химикатов, сельскохозяйственных продуктов, что значительно повлияет на геополитический статус Российской Федерации на мировой арене, защиту и продвижение ее национальных интересов, в том числе на пространстве СНГ [1, с. 7].

Сегодня Содружество представляет собой единственную инфраструктуру, включающую государства и их народы, обеспечивающую взаимодействие в политической, экономической, гуманитарной и других сферах. Процесс изменения формата европейской интеграции окажет существенное воздействие на трансформацию СНГ и, безусловно, на положение в нем России. Между этими двумя интеграционными образованиями — ЕС и СНГ — развертывается соперничество за бывшие советские республики, одновременное членство не представляется возможным. Во-первых, расширение ЕС ставит проблему институциональной реорганизации Содружества, которое уже не сможет нести прежней возложенной на него миссии. Во-вторых, переориентация стран-членов постепенно приведет к дезорганизации постсоветского пространства, и как следствие, в-третьих, утрата Россией реальных средств и механизмов, посредством которых страна осуществляла свое влияние и контроль на данной территории.

На данном этапе РФ не утратила возможности смотреть на мир сквозь призму развития интеграционных процессов. Так, в политической сфере можно выделить Союзное государство России и Беларуси. Евразиатское экономическое сообщество демонстрирует определенные успехи в области экономический, энергетический, миграционной интеграции России, Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана. Важную роль в обеспечении безопасности и экономического развития, антитеррористическое и даже военно-политическое звучание получает деятельность Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) (Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Китай). Закономерным этапом расширения Европы за счет перечисленных стран станет замена действующих интеграционных процессов новыми, предложенными и осуществляемыми Евросоюзом. Несложно представить последствия смены ориентиров Беларуси, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Узбекистана и других стран для России. Под угрозой окажутся экономическая, энергетическая, миграционная, военно-политическая сферы, обеспечение безопасности.

Урегулирование имеющихся и предотвращение возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах — еще одна задача, выполнение которой напрямую зависит от распространения европейской интеграции в сферы влияния России, к ее границам, в частности. Не случайно в стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. отражено решение о создании высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов с целью обеспечения безопасности государственной границы Российской Федерации, особенно на границах с Грузией и Азербайджанской Республикой [10]. Это в свою очередь затрагивает еще один не менее важный и острый вопрос — сохранение за Россией в целях национальной безопасности целого ряда объектов оборонной инфраструктуры, которые расположены в ближнем зарубежье.

Европейский союз, являясь проектом успешным, прежде всего в социально-экономическом плане, не имеет эффективной системы безопасности, таким образом, оказывается зависимым от НАТО. Вследствие этого, можно наблюдать как бы «двойное» расширение двух этих структур. Новые члены ЕС зачастую автоматически оказываются в составе НАТО. Последствия и угрозы для России в случае расширения НАТО к границам России окажутся особенно пагубными. А. Г. Арбатов отмечает, что «...несмотря на крайне низкую вероятность военного нападения на Россию, эти процессы ощутимо сузят ее политическую свободу действий на постсоветском пространстве, принесут ущерб экономическим и гуманитарным связям и транзиту через СНГ, увеличат общую уязвимость военно-политического положения» [2, с. 98]. Доказательством тому служат осложнившиеся отношения с Латвией, Литвой и Эстонией, уже вступивших в ЕС и НАТО, и открытые столкновения интересов и конфликты с Грузией и Украиной, которые не являются членами организации, но усиленно сотрудничают с ней.

В заключение следует отметить, СНГ для нашей страны было и остается регионом, где располагаются ее национальные интересы и внешнеполитические приоритеты. В результате процессов, связанных с расширением, ЕС сможет оказывать более сильное влияние на российскую внутриполитическую систему и проводимую ею внутрен-

цию и внешнюю политику. Понимание изменений, происходящих в ЕС в результате его расширения, и адекватные действия необходимы для правильного выстраивания отношений России с ЕС. Страны ближнего зарубежья могут быть для России ключевым регионом экономического, социального, культурного развития, залогом военно-политической безопасности и просто целым рядом дружественных государств-союзников.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Авдонин В. С.** Между оптимизмом и пессимизмом : российские эксперты о политике Европейского союза и его отношениях с Россией / В. С. Авдонин // Полития. — 2006. — № 3. — С. 5—19.

2. **Арбатов А. Г.** Расширение НАТО и национальные интересы России / А. Г. Арбатов // Полития. — 2006. — № 2. — С. 93—102.

3. **Батюк В. И.** Вступит ли Россия в Евросоюз? / В. И. Батюк // Современная Европа. — 2004. — № 2. — С. 134—142.

4. Военная доктрина Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.iss.niiit.ru/doktrins/doktr02.htm. — Загл. с экрана.

5. Военная доктрина Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/461. — Загл. с экрана.

6. **Воронов К.** Калининградская область во взаимоотношениях России и ЕС : медленный дрейф / К. Воронов // МЭиМО. — 2005. — № 3. — С. 42—53.

7. **Гуцал А. Ф.** Украина и мир в интеграционных потоках / А. Ф. Гуцал // Полития. — 2006. — № 1. — С. 66—87.

8. Европейская политика соседства. Стратегический документ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.european_neighbourhood_ru.htm. — Загл. с экрана.

9. **Малышева Д.** Геополитические маневры на Каспии / Д. Малышева // МЭиМО. — 2006. — № 5. — С. 71—81.

10. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.scrf.gov.ru. — Загл. с экрана.

11. **Тарасов И. Н.** Конструирование новой «восточной политики» Европейского союза / И. Н. Тарасов // Полития. — 2008. — № 2. — С. 18—31.

Поступила 15.06.10.

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

О. И. Марискин

В статье исследуются традиции и современное значение региональных и местных налогов и бюджетов в общегосударственной финансовой системе страны, их взаимоотношения с федеральным бюджетом России. Приводятся данные по исполнению налогов и бюджета по Республике Мордовия.

Современный этап налоговой и бюджетной реформ в Российской Федерации выделяется высокой динамичностью. При этом бюджетно-налоговый федерализм как форма бюджетного устройства в федеративном государстве предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном и налоговом процессах, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Российской Федерации. Данную проблему исследовали главным образом экономисты и правоведы: О. Г. Бежаев, О. В. Богачева, Е. В. Бушмин, Е. М. Бухвальд, Л. А. Дробозина, Н. В. Замятина, А. Г. Игудин, А. М. Лав-

© О. И. Марискин, 2010

ров, В. П. Лексин, П. С. Максимова, Л. П. Павлова, В. Г. Пансков, В. М. Родионова, А. В. Улюкаев, В. Б. Христенко, С. Н. Хурсевич, Д. Г. Черник, А. Н. Швецов и др.

Многоуровневая бюджетная система дореволюционной России получила некоторое логическое завершение после проведения буржуазных реформ 1860–1870-х гг. В 1864 г. в 43 губерниях Европейской России при организации местных всесословных органов власти земств были введены губернские и уездные земские сборы и повинности. Тем самым было положено начало разделению бюджетов России на несколько уровней. Казенные налоги (поземельный сбор, промысловый налог, квартирный налог, акцизы, фискальные монополии, пошлины и др.) являлись основным источником пополнения государственного бюджета. Губернские и уездные земские сборы, по сути, составили бюджет регионов. В конце XX – начале XX в. приоритетными направлениями в деятельности земств стали просвещение и здравоохранение [6, с. LXXXVII].

Больших масштабов в пореформенный период приняли жестные мирские сборы городских и сельских обществ. Например, если до 1905 г. мирские сборы с крестьянства Среднего Поволжья были заметно меньше казенных, то с отменой выкупных платежей в 1906–1907 гг. их тяжесть сравнялась. В то же время поступление мирских сборов превышало земские платежи в среднем в 1,4 раза. Источники отмечают достаточно стабильную выплату крестьянами мирских налогов даже в годы неурожаев, что говорит об их приоритете для сельского населения в отличие от казенных и земских сборов [10, с. 90–93].

В конце XIX – начале XX в. в структуре мирских расходов сельских обществ доля, идущая на содержание волостного и сельского административного аппарата, в связи с относительным ростом сборов сократилась и составила в 1905 г. 27 % (в 1881 г. – 45,3 %). Более 9 % из мирских сумм составляли расходы на народное образование и столько же на религиозные потребности, около 8 % тратились на уплату казенных, земских и других сборов, 5 % – на подводную повинность. В этот период значительно возросли сборы, использовавшиеся на покрытие сельскохозяйственных расходов (более 15 %) [13, с. XIX, XXXI; 14, с. XXXII, XXXIX].

Конституция 1918 г. установила федеративное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства государства. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы Российской Федерации, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Вместе с тем в Конституции предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов (бюджетов автономных республик и областей), т. е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов.

Чрезмерный выпуск бумажных денег в годы военного коммунизма и Гражданской войны привел к расстройству государственных финансов. Доля прямых налогов в доходах Советского государства из-за чрезмерной эмиссии и расстройства государственных финансов значительно сократилась: в 1918 г. – 75,9 %, 1919 – 5,7, в 1920 г. – 0,1 % [16, с. 51–54].

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятием в 1924 г. Конституция СССР были внесены изменения в бюджетную систему. Образуется государственный бюджет СССР, в который вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР, был создан союзный бюджет, на который было возложено финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий. Местные бюджеты (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные, сельские) не включались в состав бюджетов союзных республик и в государственный бюджет СССР [7, с. 74].

До конца 1920-х гг. по обычаю сельская община имела право на самообложение – мирские сборы. В 1926–1927 гг. на территории РСФСР самостоятельный бюджет имели всего 1 815 сельсоветов (3,2 %). Общая сумма их бюджетов составляла 15,6 млн руб. Бюджет же сельских земельных обществ исчислялся в 70 млн руб. (по другим данным, в 80–100 млн руб. и более) [5, с. 128–129].

Со второй половины 1920-х гг. была усилена целенаправленная политика государства по расширению прав сельсоветов за счет ущемления прав общин. 14 марта 1927 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение об общих собраниях (сходках) граждан в сельских поселениях», по которому сельсоветам предоставлялись права руководителя и главного организатора хозяйственно-политической жизни в селе. Постановлением от 24 августа 1927 г. ЦИК и СНК СССР «О самообложении населения» вводилось обязательное самообложение для всех граждан данного селения [20]. Пер-

чень местных культурных и хозяйственных нужд, на удовлетворение которых могло устанавливаться такое самообложение, содержался в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1928 г. «О порядке самообложения населения» [4, л. 24; 19]. Сюда относились устройство и хозяйственное содержание учреждений культуры, просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, а также учреждений по развитию сельского хозяйства; строительство и ремонт дорог и мостов; противопожарная охрана; благоустройство и охрана селений; причем строго воспрещались сборы на нужды административного характера.

21 декабря 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О республиканских и местных бюджетах», направленное на укрепление республиканского и местного звеньев бюджетной системы. Им стала передаваться часть государственных доходов — налог с оборота, поступления от реализации государственных займов и др. Передача этих средств осуществлялась в порядке бюджетного регулирования в виде процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, ставших регулирующими источниками для сбалансирования территориальных бюджетов [21, с. 104]. В дальнейшем этот принцип стал распространяться на другие общегосударственные источники.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизованного начала в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в ст. 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относились не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

Завершение централизации бюджетной системы СССР произошло в 1938 г. с принятием Второй сессией Верховного Совета СССР решения о включении в Единый государственный бюджет СССР местных бюджетов (начиная от первичного звена — сельского бюджета), а также бюджета государственного социального страхования [18, с. 174].

Таким образом, в конце 1920-х — 1930-е гг. советское правительство последовательно проводило политику централизованного управления и планирования народного хозяйства в ущерб развитию товарно-денежных отношений и формированию хозяйственного механизма. Государственная собственность на средства производства в период социалистической плановой экономики определила роль государственного бюджета как бюджета всего народного хозяйства, централизовавшего и использовавшего значительную часть национального дохода. Бюджет стал основным координирующим планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств.

В СССР утверждался Государственный бюджет СССР, который составляли союзный бюджет, находившийся на верхнем уровне бюджетной системы, и государственные бюджеты союзных республик. В свою очередь в состав последних включались республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты. К местным бюджетам относились: краевые, областные, включая бюджеты автономных областей (в краях), окружные бюджеты национальных или автономных округов (в областях), бюджеты городов республиканского (союзных республик, АССР), краевого, областного подчинения, районов. Низовым уровнем местных бюджетов являлись бюджеты внутригородских районов, городов районного подчинения, бюджеты поселков, сельских советов (сельские бюджеты).

К 1990-м гг. в бюджетную систему СССР входили: союзный бюджет, 15 бюджетов союзных республик, 20 бюджетов автономных республик и 51 336 местных бюджетов. В союзном бюджете сосредоточивалось более половины средств государственного бюджета страны: в 1988 г. — 55,4 % доходов бюджетной системы страны, включая бюджет социального страхования [8, с. 160].

Становление федеративной системы бюджетно-налоговых отношений в современной России началось с принятия в октябре-декабре 1991 г. федеральных законов об основах налоговой системы и об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, утвердивших принципы и механизмы формирования и взаимодействия бюджетов разных уровней власти.

Принятый 10 октября 1991 г. республиканский закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» устанавливал иной вид бюджетного устройства страны. Предусматривалось, что бюджетная система РСФСР представляет совокупность республиканского бюджета РСФСР (в Конституции 1993 г.

он получил название федеральный), республиканских бюджетов республик в составе РСФСР, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РСФСР. При этом все бюджеты, входящие в бюджетную систему РСФСР, объявлялись самостоятельными [8, с. 160].

Главным (верхним) звеном современной бюджетной системы Российской Федерации является федеральный бюджет. На нижестоящих, территориальных, уровнях бюджетной системы формируются самостоятельные бюджеты, не входящие в состав вышестоящих бюджетов. Вторым (средним) уровнем являются: республиканские бюджеты республик; краевые бюджеты краев; областные бюджеты областей; областной бюджет автономной области; окружные бюджеты автономных округов; городские бюджеты городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). Третий уровень — местные бюджеты (городские бюджеты городов краевого, областного значения; районные бюджеты районов; внутригородские районные бюджеты; городские бюджеты городов районного значения; бюджеты поселков; бюджеты сельских администраций, объединяющие несколько сельских поселений). Закон от 10 октября 1991 г. предусматривал составление консолидированного бюджета, представляющего собой свод бюджетов соответствующей территории, не подлежащий утверждению, а используемый для расчетов и анализа.

Российскому государству срочно требовалось создать и свою систему формирования доходной части бюджета. Именно в тот период была осуществлена широкомасштабная комплексная налоговая реформа, были подготовлены и приняты основополагающие налоговые законы Российской Федерации.

Период становления российского бюджетно-налогового федерализма (1991—1993 гг.) являлся исключительно динамичным и внутренне противоречивым. Он характеризовался «стихийными» поисками путей реальной децентрализации бюджетно-налоговой системы в интересах Федерации и ее субъектов, политически, экономически и социально приемлемых темпов и масштабов этого процесса. Однако в полной мере, как отмечают многие исследователи, не удалось обеспечить согласованное разграничение бюджетно-налоговых полномочий и ответственности органов власти разных уровней. Становление системы распределения налоговых доходов по бюджетам разных уровней столкнулось с серьезными препятствиями и было поддержано не всеми субъектами Федерации. Именно тогда Башкортостан, Татарстан, Чечня и Якутия, препятствуя перечислению в федеральный бюджет собранных на их территории налогов, фактически перешли на одноканальный бюджетно-налоговый режим [2, с. 8]. Аналогичные попытки предпринимались в те годы и другими регионами, из-за чего этот период называли бюджетной войной центра и регионов.

Налоговый сепаратизм усугубляло подписание в 1994 г. Соглашения, позволившего Татарстану и Башкортостану зачислять в свой бюджет дополнительные поступления от федеральных налогов (в частности, 100% акцизов). Подобным было и решение Народного хурала Республики Калмыкия, в результате которого в августе 1998 г. в бюджет республики были незаконно перечислены 236 млн рублей [9].

В 1994 г. были произведены кардинальные изменения в механизме горизонтального бюджетного выравнивания. Были введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. Принципиально новым в регулировании межбюджетных отношений стало создание Федерального целевого бюджетного фонда финансовой поддержки субъектов Федерации — регионов (ФФПР), средства которого (трансферы) впервые должны были распределяться на основе формулы и расходоваться в соответствии с единой для всех регионов методикой. Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получали 70—80 субъектов Федерации из 89 [2, с. 19].

В то же время реформа слабо коснулась субрегиональных отношений. Субъекты Федерации продолжали строить свои отношения с местными бюджетами так же, как и в советский период. Начиная с 1995 г. постепенно увеличивалось число регионов, где в составе регионального бюджета создавался и распределялся на формализованной основе Фонд финансовой поддержки муниципальных образований, велся поиск оптимальных вариантов межбюджетных отношений.

Особое значение для достижения поставленной цели в Республике Мордовия имела задача укрепления и развития и первую очередь бюджетного потенциала местного самоуправления. Первый заместитель Председателя Правительства — министр финансов РМ Н. В. Петрушкин отмечал: «В 1996 г. были начаты преобразования... Формирование соответствующей

новым условиям системы местного самоуправления было решено начать с реформирования системы межбюджетных отношений. Анализ действующей в то время нормативно-правовой и финансово-экономической базы местного самоуправления показал, что ни та, ни другая не обеспечивали достижение поставленной цели. Более того, органы местного самоуправления без согласования с органами власти и без их финансовой помощи не могли решать даже проблемы местного самоуправления» [11, с. 7].

В 1996 г. в рамках действующего законодательства в Республике Мордовия стала формироваться своя нормативно-правовая база, регулирующая и закрепляющая права органов местного самоуправления. Данная система соответствовала общепринятым в России нормам построения межбюджетных отношений, но по механизму финансового взаимодействия между бюджетами разного уровня существенно отличалась от повсеместно применяемой в стране.

Механизм взаимодействия между всеми субъектами межбюджетных отношений был основан на следующих подходах: самостоятельный бюджет каждому муниципальному образованию независимо от его уровня; нормативный подход к определению расходов; четкое разграничение расходных полномочий и доходных источников между республиканским бюджетом, бюджетами муниципальных образований и местных сообществ; начисления и выплаты из вышестоящего бюджета несамодостаточным территориям — в зависимости от выполнения набора показателей социально-экономического развития; стабильность системы межбюджетных отношений. Доходная база дотационным территориям строилась на двух основных источниках: непосредственное поступление собственных доходов, в том числе регулирующих доходов, и заработанные перечисления из вышестоящего бюджета. Если местными налогами не обеспечивалось надлежащее исполнение расходных полномочий, то за районами закреплялись в полном объеме поступления от налога с продаж, налога на имущество предприятий и организаций, а также регулируемые федеральными налогами — единого налога на вменяемый доход, налога на прибыль, налога на доходы физических лиц и акцизами в доле республики, собираемыми на их территории. В доходной части бюджета сельских и поселковых администраций, кроме того, предусмотрен дополнительный доходный источник — отчисления от налога на прибыль и подоходного налога, перечисляемых перерабатывающими предприятиями в части доли закупок на данной территории молока, мяса, сахарной свеклы и других видов сельскохозяйственной продукции.

Элементы межбюджетных отношений были апробированы в Атяшевском районе Республики Мордовия уже в 1997 г. При формировании бюджета района на 1997 г. была установлена его жесткая зависимость от уровня выполнения прогнозных показателей во всех сферах деятельности: 64,4 % объема бюджета перечислялись району в виде трансферта. В числе 11 показателей собственные доходы районного бюджета составляли 24,2 % (7 258 млн руб.). Взаимоотношения районного бюджета с сельскими и поселковым бюджетами формировались на основе прямой зависимости от выполнения 6 показателей: собственные доходы, товарооборот, закуп молока у населения, закуп мяса у населения, закуп зерна, закуп картофеля и овощей [15, л. 2, 37].

В 1998 г. для устранения отрицательных моментов в межбюджетных отношениях была введена дифференциация районов по инфраструктуре реального сектора экономики. Они были поделены на две группы: с преобладанием промышленного производства и сельского хозяйства. В 1999 г. дифференциация районов была дополнена дифференциацией показателей. Фактическое перечисление средств из республиканского бюджета бюджетам муниципальных образований осуществляется пропорционально проценту выполнения основных показателей социально-экономического развития исходя из плановой доли в общей сумме финансовой помощи.

С 2000 г. система межбюджетных отношений стала выводиться на новый, более высокий уровень. При этом реальный эффект был возможен только при четких, слаженных действиях всех налогоплательщиков, учете и экономии энергоресурсов, согласованной работе глав администраций и руководителей сельскохозяйственных предприятий. Новая система дала возможность органам местного самоуправления сел и поселка определить перспективу своего развития, выплачивать заработную плату, содержать в нормальном состоянии объекты соцкультбыта.

Бюджет Атяшевского района на 2003 г. был определен в сумме 51 795,5 тыс. руб., по расходам — 54 212,5 тыс. руб. Дефицит бюджета без учета финансовой помощи из республиканского бюджета составлял 10 %. Доходы района формировались за счет следующих источников: налога на прибыль

организаций; налога на доходы физических лиц; единого налога; налога с продаж; налога на имущество; налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых; земельного налога; платы за пользование водными объектами; арендной платы за землю; целевого сбора на содержание милиции, благоустройство территории и др.; доходов от сдачи в аренду муниципального имущества; доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными организациями; прочих налоговых и неналоговых доходов; акцизов на водку и ликероводочную продукцию; лицензионных сборов за право розничной торговли спиртными напитками; прочих регистрационных сборов [3].

Высокая оценка принятым в республике межбюджетным отношениям была дана Президентом России В. В. Путиным на совещании руководителей Приволжского федерального округа, проходившем 8 июля 2002 г. в Саранске. Разработанная и внедренная в Мордовии модель системы местного самоуправления оказалась не только своевременной, но и эффективной — к такому мнению пришли участники Всероссийской конференции «Проблемы становления местного самоуправления в Российской Федерации», проходившей 13 сентября 2003 г. в Саранске.

С 1 января 2006 г. в Республике Мордовия вступили в силу положения федерального законодательства в части организации местного самоуправления и межбюджетных отношений, определяющие порядок установления дополнительных нормативов отчислений от регулирующих доходов и формирующие четкую систему межбюджетных трансфертов.

Согласно «Основным направлениям бюджетной политики Республики Мордовия на 2009—2011 годы» основные усилия в сфере организации межбюджетных отношений в 2009—2011 гг. должны быть направлены на повышение заинтересованности органов местного самоуправления Республики Мордовия в наращивании собственных доходов и эффективности расходования бюджетных средств, на обеспечение муниципальными районами и городским округом Саранск своих полномочий и положений Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [17].

В связи с переходом на среднесрочное бюджетное планирование ставится задача обеспечить преемственность местных бюджетов, принимаемых на трехлетний период. Результатом этого должны стать повышение самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, стабильность и предсказуемость бюджетной и налоговой политики, что позволит муниципальным образованиям повысить качество бюджетного планирования, послужит основой для эффективного использования ими бюджетных средств [17].

Согласно Бюджетному кодексу субъекты Федерации должны иметь равные права во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, а местные бюджеты — равные права во взаимоотношениях с бюджетом субъекта Федерации (региональным бюджетом). На практике это положение не всегда соблюдалось. Так, до 2002 г. Республика Татарстан и Башкортостан имели повышенные нормативы отчислений от некоторых федеральных налогов по сравнению с другими субъектами Федерации и лишь затем они вошли в общефедеральное правовое поле межбюджетных отношений. Но при этом им были предусмотрены федеральные программы по социально-экономическому развитию с ежегодным выделением средств из федерального бюджета в течение четырех лет.

В соответствии с Налоговым кодексом в настоящее время в России установлены 14 налогов и сборов: федеральные налоги (налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, государственная пошлина); региональные налоги (налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог); местные налоги (земельный налог, налог на имущество физических лиц).

Налоги, закрепленные за бюджетом определенного уровня, различаются не тем, в бюджет какого уровня они поступают, а по тому, какой уровень власти устанавливает непосредственно сам налог. Разделение налогов на федеральные, региональные и местные не означает, что они жестко закреплены и должны полностью перечисляться исключительно в соответствующий бюджет. Распределение большинства налогов между бюджетами разных уровней в Российской Федерации осуществляется бюджетным законодательством, и происходит это, как правило, ежегодно при утверждении соответствующих бюджетов. Именно в ходе бюд-

жетного планирования в Российской Федерации устанавливаются доли каждого налога, поступившего на данной территории, в соответствующих бюджетах с целью осуществления регулирования доходной базы всех бюджетов.

Так, для республиканского бюджета Республики Мордовия основными налоговыми доходными источниками в ординарном 2007 г. являлись налоги на доходы физических лиц (31 % доходов), на прибыль организаций (26), налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (19), налоги на имущество (11 %). Всего налоговые и неналоговые поступления бюджета равнялись 11,6 млрд руб. Дополнительно в бюджет республики были перечислены 8,9 млрд руб. безвозмездных поступлений. Доля собственных доходов в консолидированном бюджете Республики Мордовия составила 57 %, безвозмездные поступления — 43 % [20].

Существенное влияние на бюджетно-налоговый процесс, безусловно, оказывает мировой финансовый экономический кризис. Так, на 1 января 2010 г. в консолидированные бюджеты Российской Федерации поступили 4 243,3 млрд руб. налоговых и неналоговых доходов, что составляет 86,4 % от объемов поступлений на 1 января 2009 г. Рост поступлений налоговых и неналоговых доходов зафиксирован в 29 регионах. Сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов произошло в 54 регионах. На 1 января 2010 г. дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации составил 329,3 млрд руб. С дефицитом были исполнены бюджеты 62 субъектов Российской Федерации. На 1 января 2010 г. в консолидированные бюджеты Приволжского федерального округа поступили 620,8 млрд руб. налоговых и неналоговых доходов, что составляет 85,8 % от объемов поступлений на 1 января 2009 г. (темп в среднем по Российской Федерации 86,4 %).

Рост поступлений налоговых и неналоговых доходов зафиксирован в Пензенской области (рост на 4,9 %). Сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов произошли в 13 регионах. Самая неблагоприятная ситуация сложилась у следующих регионов: Пермский край (падение на 24,0 %), Республика Татарстан (падение на 20,4 %), Самарская область (падение на 16,5 %), Чувашская Республика (падение на 15,6 %), Нижегородская область (падение на 14,7 %), Удмуртская Республика (падение на 14,1 %).

На 1 января 2010 г. в консолидированные бюджеты Приволжского федерального округа поступили 247,8 млрд руб. безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что составляет 139,3 % от объемов поступлений на 1 января 2009 г. (темп в среднем по Российской Федерации 131,3 %). Доля безвозмездных поступлений в доходах 8 регионов превысила 30 %, из них более чем на 50 % в Республике Мордовия. Наибольший рост объемов безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации зафиксирован в следующих субъектах Приволжского федерального округа: Республика Татарстан (рост на 98,5 %), Самарская область (рост на 47,3 %), Республика Мордовия (рост на 46,3 %), Оренбургская область (рост на 38,8 %), Саратовская область (рост на 37,5 %), Кировская область (рост на 37,3 %) [1].

Таким образом, дальнейшее совершенствование бюджетно-налогового федерализма в Российской Федерации должно строиться на принципе эффективной и справедливой системы межбюджетных отношений. Эта система должна быть законодательно закреплена, основана на единых принципах, стабильных и предсказуемых финансовых взаимоотношениях между центральными, региональными и местными органами власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www1.minfin.ru. — Загл. с экрана.

2. Бюджетный федерализм в России : проблемы, теория, опыт / И. Трунин, А. Золотарева, С. Синельникова [и др.]. — М. : ИЭПП, 2001. — 449 с.

3. Вперед. — 2003. — 28 марта.

4. Государственный архив Российской Федерации. — Ф. А-259. — Оп. 12б. — Д. 2064.

5. **Данилов В. П.** Об исторических судьбах русской крестьянской общины / В. П. Данилов // Ежегодник по аграрной истории : Проблемы истории русской общины. — Вологда, 1976. — С. 102—134.

6. Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам за 1913 г. — Петр. : Тип. Т-ва т. ф. «Электро-тип. Н. Я. Стойковой», 1915. — LCII. — 423 с.

7. **Дьяченко В. П.** История финансов СССР (1917—1950 гг.) / В. П. Дьяченко. — М. : Наука, 1978. — 493 с.

8. История Министерства финансов России : в 4 т. — М. : ИНФРА-М, 2002. — Т. IV. — 528 с.

9. **Лавров А.** Экономика и политика российского бюджетного федерализма (27 ноября 1998 г.) / А. Лавров, В. Христенко [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru. — Загл. с экрана.

10. **Марискин О. И.** Государево тягло. Налогообложение крестьянства России во второй половине XIX — первой трети XX века (по материалам Среднего Поволжья) / О. И. Марискин. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2004. — 240 с.

11. Министерство финансов Республики Мордовия : история и современность. — Саранск : Мордов. кн. изд-во, 2002. — 212 с.

12. Министерство финансов Республики Мордовия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mfrm.moris.ru. — Загл. с экрана.

13. Мирские доходы и расходы крестьян за 1891 год в 50-ти губерниях Европейской России. — СПб. : Центр. стат. комитет МВД, 1895. — 171 с.

14. Мирские доходы и расходы за 1905 г. по 50 губерниям Европейской России. — СПб. : М-во финансов, 1909. — 402 с.

15. Муниципальный архив Атяшевского района. Материалы 17 сессии Атяшевского районного Совета народных депутатов от 24 января 1997 года. — Ф. 174. — Оп. 1. — Д. 17.

16. Народный комиссариат финансов (1917—1922 гг.). — М. : Фин.-экон. бюро, 1922. — 215 с.

17. Основные направления бюджетной политики Республики Мордовия на 2009—2011 годы (утв. Указом Главы Республики Мордовия от 22 июля 2008 г. № 147-УГ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mfrm.moris.ru. — Загл. с экрана.

18. **Плотников К. Н.** Очерки истории бюджета советского государства / К. Н. Плотников. — М. : Госфиниздат, 1954. — 354 с.

19. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1928 г. «О порядке самообложения населения» // СУ РСФСР. — 1928. — № 8. — Ст. 73.

20. Постановление от 24 августа 1927 г. ЦИК и СНК СССР «О самообложении населения» // СЗ СССР. — 1927. — № 57. — Ст. 509.

21. **Ровинский Н. П.** Государственный бюджет СССР / Н. П. Ровинский. — Л. : Госфиниздат, 1949. — 468 с.

Поступила 28.06.10.

Отзыв публикации / Retracted article

РАЗВИТИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А. В. Петухов

В статье рассмотрены особенности российской федеративной системы, выделены основные этапы ее развития, а также специфика и принципы взаимоотношений институтов власти центра и субъектов РФ.

Проблема поиска оптимальных форм взаимодействия частей сложного государственного механизма традиционно выдвигается на первый план в периоды преобразований и модернизации государственности. Анализируя развитие федеративных отношений в РФ, можно сделать вывод, что конституционная модель федерализма не является окончательным вариантом политических отношений между центром и субъектами. Это позволяет охарактеризовать современное состояние федеративных отношений как этап продолжающегося реформирования в направлении оптимизации механизма взаимодействия органов власти различных уровней.

На отношения центра и субъектов оказывают влияние два процесса — централизация и децентрализация, причем в условиях России они находят свое выражение в

© А. В. Петухов, 2010

весьма крайних формах — дезинтеграции и унитаризации. На первом этапе становления постсоветской государственности именно процесс децентрализации играл важную роль. Децентрализацию можно определить как систему разделения государственной власти между публично-правовыми объединениями, с наделением каждой из них собственной компетенцией, в рамках которой нижестоящие объединения свободны от директивного воздействия вышестоящих. Как отмечает Д. В. Доленко, процесс децентрализации для СССР и России был неизбежен и вытекал из сущности начатых в конце 80-х гг. политических реформ, направленных на демократизацию государства. Однако ослабление власти центра, активизация региональных, прежде всего республиканских, политических элит, стремящихся к расширению своей власти, способствовали переходу децентрализации в новое патологическое состояние — *дезинтеграцию*, свидетельствующее о кризисе российской государственности и представляющее угрозу для его существования [5, с. 232].

Централистские же принципы федерализма предполагают целостность государственного устройства при неделимом суверенитете федерации, верховенство федерального права над правом субъектов федерации, единство экономической и социальной систем государства, единство системы государственных органов власти на всей территории федерации, равноправие субъектов федерации, законодательный, главным образом, конституционный способ разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами и т. д.

Обычно оба эти принципа федерализма сочетаются. Но преобладание децентрализаторских признаков — это предпосылка развития по конфедеративному пути, а перевес централистских ведет к формированию *унитарного государственного устройства*.

В зависимости от преобладания того или иного принципа в отношениях между центром и субъектами многими исследователями выделяются два основных этапа развития федеративных отношений. Так, Н. М. Добрынин характеризует первый этап как «деэволюционный федерализм», в целом завершившийся к 2000 г., а второй — как переход к «...федеративной модели интеграционного типа» с весьма жестким централистским содержанием [4, с. 60].

М. В. Глигич-Золотарева считает, что начиная с 1990 г. и по настоящее время четко просматриваются четыре этапа развития федеративных отношений: период с 1990 по 1993 г., так называемый «парад суверенитетов»; период с 1993 по 2000 г. — «парад заключения договоров»; период начальной стабилизации — с 2000 по 2003 г. и период относительной стабилизации — с 2003 г. по настоящее время [2, с. 3—7]. Нам кажется возможным провести более детальную периодизацию развития взаимоотношений центра и субъектов РФ.

Первый этап: с начала 1990 по август 1991 г. Процесс законодательного определения и регулирования отношений субъектов с центром в Российской Федерации начал формироваться еще в 1990 г., т. е. до распада СССР. Еще в марте 1990 г. после избрания нового состава Верховного Совета РСФСР его руководство провозгласило необходимость преобразования авторитарной системы государственной власти в демократическую. Средством и одним из важнейших условий таких преобразований был избран федерализм как принцип политико-территориального устройства, обеспечивающий самоопределение и самоуправление народов и территорий в составе России.

С началом периода обретения Россией (в июне 1990 г.) своего суверенитета и борьбой с союзным центром автономные республики и другие виды автономий также выразили стремление обрести большую степень государственной самостоятельности. Именно одностороннее объявление верховенства законов Российской Федерации над союзными законами создало тогда прецедент для аналогичного поведения ее национально-территориальных образований. Не случайно поэтому в связи с намерением кардинально расширить права автономных республик возник постулат об их суверенитете. Затем идея о суверенитете стала реализовываться принятием соответствующих деклараций во всех бывших автономиях. И менее чем за год — с июля 1990 по май 1991 г. — декларации о государственном суверенитете принимают все 16 бывших автономных республик РСФСР.

Таким образом, наряду с позитивными тенденциями к укреплению самостоятельности составных частей России и децентрализацией в разумных пределах функций государственной власти и управления обнаружились и негативные тенденции — стремление к политическому и экономическому обособлению отдельных республик и других субъектов и даже к откровенному сепаратизму, долгое время угрожавшему целостности России.

Второй этап: с августа 1991 по март

Отзыв публикации / Retracted article

1992 г. — этап стихийного изменения политической системы. После августовского путча и последовавшего за ним распада СССР был принят комплекс решений, с помощью которого делалась первая попытка формирования новой государственности. Отправной точкой этого этапа является изданный Президентом 22 августа 1991 г. Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР». Указом вводилась в действие система подчинения исполнительной власти, формировался новый механизм взаимодействия между федерацией и субъектами, предполагающий назначение главы администрации по согласованию с соответствующим советом с одновременным упразднением исполкомов. Осуществлялся переход исполнительно-распорядительных функций от советов к назначаемым главам администраций, вводился институт представителей Президента, упразднялись центральные, региональные и местные структуры КПСС [1].

Центробежные тенденции ярко проявлялись в государстве на тот момент. При этом нельзя недооценивать и ту роль, которую сыграли экономические факторы. Я. А. Пляйс указывает, что «...как только ухудшается социально-экономическая ситуация или центральные власти допускают ошибки в национальной политике, центробежные тенденции незамедлительно крепнут и начинают проявляться в самых различных формах» [10, с. 19].

Реакция российских властей на центробежные процессы принимала очертания договорного проекта федерализации, приявшего форму Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Подписание данного договора представляло собой одну из первых попыток властных структур российского государства включить механизмы политико-правового регулирования федеративных отношений.

Подписание Федеративного договора явилось в большей степени актом политическим, так как, во-первых, многие правовые положения его довольно запутаны. Во-вторых, как отмечают большинство исследователей, Федеративный договор «...явился неким компромиссом центральных и региональных властей при всех взаимных противоречиях и претензиях» [8, с. 10]. В-третьих, договор, как предполагалось, «...призван был прекратить правовой „беспредел"»: неконтролируемый процесс республиканского законотворчества, во многом противоречащего федеральному законодательству на тот момент» [6, с. 15]. Однако, как нам известно, даже подписавшие Федеративный договор республики в дальнейшем при принятии своих конституций нарушали многие положения действовавшей тогда Конституции РСФСР. В-четвертых, договор, на наш взгляд, явился также своеобразным компромиссом в борьбе за реальную власть между командой Президента Б. Н. Ельцина в союзе с руководителями национальных образований и Парламентом России. И, наконец, одним из главных факторов, повлиявших на подписание Федеративного договора, явилось стремление преодолеть неприятие национальными и региональными элитами центральных органов государственной власти, т. е. стремление замедлить центробежные тенденции.

Федеративный договор подписали 87 субъектов: все, кроме Татарстана и Чечни, что создало угрозу территориальной целостности России. Они провозгласили себя полностью независимыми государствами, не входящими в состав федерации. Многими республиками кроме Федеративного договора были подписаны договоры, оговаривающие в приложениях дополнительные полномочия. Например, Башкирия закрепила за собой полномочия в сфере внешней торговли, Саха (Якутия) оставляла в своем распоряжении значительную часть доходов от разработки месторождений, находящихся на ее территории, и т. п. [7, с. 162].

Федеративный договор лишь только приостановил нарастание открытого всеобщего конфликта и перевел его на очень короткое время в локальные формы, отражал хрупкий изменчивый баланс сил, а по большому счету вследствие заложенных рядом положений скрытых и явных противоречий Федеративный договор только спровоцировал дальнейшую регионализацию и дезинтеграцию российского государства. Он на региональном уровне признал законность деклараций о государственном суверенитете; закрепил за республиками, его подписавшими, статус государств в составе РФ; передал землю, недра, воды, растительный и животный мир на территории республик в собственность населяющих их народов; наделил их рядом привилегий в сфере регулирования вопросов совместного ведения; объявил их самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, а также внутрироссийских соглашений. Таким образом, его подписание отчасти стабилизировало политическую систему в стране, но и создало при этом много новых, трудно разрешимых противоречий.

Третий этап: с марта 1992 по декабрь

Отзыв публикации / Retracted article

1993 г. — период от подписания Федеративного договора до принятия Конституции РФ. Ослабление централизованного контроля над субъектами не могло не способствовать их дальнейшим стремлениям к обособлению от центра. Это привело к возникновению института муниципальной собственности, углублению инициативной децентрализации на неконтролируемых территориях, неспособности федеральных властей противостоять сепаратистским и конфликтогенным процессам на Северном Кавказе, широкой децентрализации системы распределения полномочий.

В период с весны 1992 по декабрь 1993 г. свои новые конституции приняли шесть республик Российской Федерации (Чечня, Якутия, Татарстан, Калмыкия, Тува, Башкортостан). В вышеперечисленных республиках этноэлитам, опираясь на принятые ранее декларации о государственном суверенитете, удается на сессиях Верховных советов республик провести решения о верховенстве своих конституций над российской, закрепив также право данных республик на выход из федерации, а в Якутии, Татарстане, Чечне, Туве, Башкортостане — право самостоятельно определять всю внутреннюю и внешнюю политику.

Многие субъекты федерации отказываются перечислять средства в федеральный бюджет, требуют особого режима налогообложения или дополнительных федеральных субсидий. Предпринимались попытки руководства некоторых субъектов добиться повышения своего статуса через Конституционный суд и даже просто незаконным путем, как это случилось, когда глава администрации Свердловской области заявил об образовании Уральской Республики. И хотя области в отличие от республик не использовали в своем движении за самостоятельность и независимость от центра национальные лозунги, опасность дезинтеграции России была очевидной. Попытка же распространять на республики действие института представителей Президента встретила жесткое сопротивление.

Четвертый этап: с декабря 1993 по февраль 1994 г. — период от принятия Конституции РФ до подписания Договора с Республикой Татарстан. Федеративное устройство в этот момент занимало особое место среди конституционных проблем, ставших предметом противоборства различных политических сил. На смену договорной модели федерации вновь приходит конституционная. Принятие в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации ознаменовало качественно новый этап в развитии конституционно-правового процесса как в России в целом, так и в ее субъектах.

В тексте Основного закона примерно треть статей посвящена описанию норм российского федерализма. Российская Федерация определяется как демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления; суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; субъекты РФ — равноправны; государство строится по национально-территориальному и территориальному принципу; создана «палата субъектов» — Совет Федерации и др. Конституцией осуществляется регулирование федеративных отношений путем установления системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ заложила основу политико-правового регулирования федеративных отношений. Одновременно она стала фундаментом для разработки этой проблемы в специальных, сосредоточенных на решении данного комплекса проблем, документах правленческого характера. Их общая черта — нацеленность на конкретизацию той или иной проблемы, поиск практических путей ее решения в системе существующих властных структур и механизмов. В дальнейшем свое юридическое оформление российский федерализм получил в федеральных законах, указах Президента РФ, договорах между органами государственной власти РФ и ее субъектов, законах субъектов федерации, а также нормативных актах и инструкциях федеральных органов власти о деятельности их подразделений в субъектах федерации и некоторых других документах.

Пятый этап: с февраля 1994 по май 2000 г. — период заключения договоров между центром и субъектами РФ. В России складывается конституционно-договорная модель федерализма, когда некоторые субъекты федерации выстраивают свои отношения с центром не только на основе Конституции РФ, но и при помощи заключенных с федеральным центром договоров, зачастую во многом не соответствующих действующей Конституции. Первым подобным документом стал Договор РФ и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной

Отзыв публикации / Retracted article

власти Республики Татарстан». В результате принцип равенства оказался нарушен и российская модель федерации принимает следующую форму: все субъекты равны, но одни субъекты находятся в более привилегированном положении, чем другие. Кроме того, конституции и другие нормативные документы, принимаемые субъектами, во многом не соответствовали федеральным законодательным актам.

На фоне углубляющегося экономического кризиса росло стремление субъектов отдалиться от экономической политики центра. Дезинтеграции способствовала также борьба за собственность и право распоряжаться ресурсами. В частности, предметом самого активного торга между центром и субъектами являются вопросы собственности на производимую и добываемую продукцию. Ослабление административного влияния федерального центра многие руководители субъектов использовали для укрепления личной власти. В республиках это возникший национализм, стремление некоторых политиков обеспечить и утвердить свою власть через суверенитет и приоритетное положение национального языка и граждан титульной национальности. Рост сепаратистских настроений в административно-территориальных образованиях объяснялся их стремлением выровнять свой статус с республиканским.

С января 1996 г. договорный процесс вступает в новую фазу. Интенсивность его ведения приобретает постоянно нарастающий характер. В этот период были заключены около 50 договоров, подписано от 5 до 15 соглашений к каждому. Можно говорить о том, что сложившиеся договорные отношения между федеральным центром и субъектами федерации носили неоднозначный характер. С одной стороны, они создавали предпосылки для разрешения многих проблем, которые тормозили развитие федеративных отношений (договоры вырабатывали рациональный метод, который позволяет обеспечить защиту интересов как российского государства в целом, так и специфических интересов отдельно взятого региона), с другой — они, создавая асимметрию в рамках Российской Федерации, разрушали основы государственности страны и превращали ее, фактически, в конфедерацию.

В. Р Филиппов, оценивая договорной процесс, ставший российской реальностью в 1990-е гг., отмечает, что «...не затухающая в течение ряда лет полемика по поводу конституционно-статусных различий субъектов РФ обусловлена во многом этнической природой федеративного устройства. Именно этнополитические катаклизмы 90-х гг. привели к появлению новой (договорной) детерминанты асимметрии отечественной модели федеративных отношений. Теперь равноправные субъекты различаются не только в силу различного конституционного статуса. Субъекты даже с единым статусом разнятся между собой в правах и полномочиях и в силу договорной практики» [21, с. 185–186]. Можно говорить о том, что российский федерализм, сложившийся к концу XX столетия, во многом уникален и ему трудно подобрать аналог как в истории, так и в современном мире.

Все это не могло не отразиться на взаимодействии участников федеративных отношений. Конфликтогенность этих отношений все больше возрастала и было очевидно, что российский федерализм в том его виде не был способен предотвратить дальнейшее обострение конфликтов между центром и субъектами и необходимо было предпринимать меры по изменению положения вещей.

Третьей этап: с мая 2000 по август 2004 г. — этап централизации и упорядочения федеративных отношений. Остановимся на тех мерах, которые были приняты органами государственной власти для оптимизации федеративных отношений. Начало реформе было положено созданием семи федеральных округов и введением в них института полномочных представителей Президента РФ. Эта мера внесла изменения в структуру территориального управления страной. Между представителями властных структур федерального и регионального уровней появилось еще одно назначаемое управленческое звено.

Возможность создания подобных территориальных структур не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах. То что границы федеральных округов не совпадали с границами экономического взаимодействия субъектов РФ, по мнению некоторых исследователей, это должно было обеспечить независимость полномочных представителей Президента в этих округах от региональных элит и подчеркнуть принципиальную новизну созданного управленческого звена [1, с. 161].

Как показывает анализ, и полпреды, и федеральные округа как новые политические структуры должны были служить укреплению вертикали исполнительной власти, и с этой задачей они справились. Функции полпредов в федеральных округах можно свести к трем основным: надзор-

Отзыв публикации / Retracted article

но-контрольная, организационная и посредническая. К числу ключевых задач полномочных представителей Президента в федеральных округах в рамках контрольной функции были отнесены: организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства; контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти; предоставление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе и некоторые другие.

В рамках организационной функции к задачам полпредов относилось обеспечение ликвидации в кратчайший срок несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны и восстановление конституционного принципа верховенства федерального законодательства. Актуальность этой задачи была обусловлена тем, что к моменту издания Указа о полномочном представителе Президента в федеральном округе примерно каждый пятый закон субъектов федерации содержал положения, противоречащие общероссийскому законодательству.

На данном направлении полпредами была проведена большая работа. Почти все законодательные акты субъектов, противоречащие федеральному законодательству, в 2000 г. были исправлены. К концу 2001 г. в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами приведены положения конституций и уставов субъектов РФ. Однако в последующие годы было принято немало новых региональных законов, противоречащих федеральным. К посреднической функции полномочных представителей в регионах можно отнести, с одной стороны, создание условий для проведения в жизнь кадровой политики Президента РФ, а с другой — представительство интересов опекаемых ими регионов, озвучивание в регулярных докладах Президенту их потребностей, запросов или идей.

В. Н. Лысенко отмечает, что наряду с укреплением государства при помощи полпредов, обеспечением единства правового и отчасти экономического пространства, переориентации представительства центральных ведомств в регионах на защиту федеральных интересов, усилением финансового контроля и кадровой селекции государственное устройство страны эволюционирует от федеративно-конфедеративного к унитарному. Субъекты РФ, инкорпорированные в новую властную вертикаль, утрачивают значительную часть своей самостоятельности. Под вопросом оказывается конституционный механизм разделения властей в регионах [7, с. 170–172].

Второй шаг на пути реформирования российской государственности был связан с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ, что явилось одним из наиболее существенных моментов федеративной реформы. 5 августа 2000 г. тогдашним Президентом В. В. Путиным был подписан Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации», которым предусматривается, что членами Совета Федерации становятся представители законодательного и исполнительного органов власти субъекта РФ. Представитель от законодательного органа избирается законодательным органом региона на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается главой региона на срок его полномочий [16]. Таким образом, в результате реформы из состава Совета Федерации были выведены региональные лидеры, которые заменены представителями законодательной и исполнительной власти субъектов. Эта мера входила в состав инициатив В. В. Путина, отражающих линию на укрепление вертикали власти, а в более широком плане — на укрепление государства.

Впоследствии Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации“» предусматривается, что полномочия сенатора могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) [18].

Как указывают исследователи, «...убрав губернаторов и региональных спикеров из Совета Федерации, В. Путин лишил их и высокой федеральной трибуны, с которой они могли высказывать свое мнение, и иммунитета от уголовного преследования. Более того, он отстранил их от непосредственного участия в законотворчестве, включая бюджетный процесс, и ликвидировал базу, на которой они могли объединиться против федеральной политики. В итоге он понизил статус глав, превратившихся из политиков

Отзыв публикации / Retracted article

федеральных и региональных» [13, с. 426]. Помимо этого можно констатировать снижение политической роли и значения самой верхней палаты как конституционного элемента российского государства, что исключает возможность ее функционирования в качестве механизма согласования интересов центра и субъектов.

Следующим шагом стало закрепление в правовых нормах порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными. Речь идет о внесении изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г., в ст. 3.1 и 29.1 которого появились пункты о порядке и основаниях отрешения Президентом РФ от должности высшего должностного лица РФ и о порядке и основаниях роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ [14].

Затем была проведена реформа местного самоуправления, способствующая дальнейшей централизации российского государства. В результате главы муниципальных образований стали отрешаться от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ [15]. Это создало механизм вмешательства государства в жизнедеятельность местного самоуправления, органы которого согласно Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

Дальнейшим направлением реформ центра стало распределение компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти в рамках их совместной компетенции. Указом Президента Российской Федерации № 711 от 21 июня 2001 г. была образована специальная комиссия, результатом работы которой стало принятие ряда федеральных законов, закрепивших концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами [12].

При разграничении компетенции по предметам совместного ведения за органами государственной власти субъектов РФ закреплены полномочия, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия оставлены за федеральным центром и могут быть переданы субъектам только с соответствующими финансовыми средствами. Для выполнения установленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплены собственные доходы. Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов предложено производить за счет дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, которые ежегодно подлежат определению при принятии федерального бюджета. На этой основе осуществлены упорядочение и пересмотр российского законодательства. Внесены изменения и дополнения в 152 федеральных закона, 112 федеральных законов и иных нормативных актов признаны утратившими силу полностью или частично.

Тем самым у федерального центра появилась возможность посредством принятия федеральных законов или внесения изменений и дополнений в уже действующие федеральные законы, расширять или сужать компетенцию субъектов. Это привело к концентрации полномочий на федеральном уровне, вплоть до исключения из компетенции регионов целых групп общественных отношений, отнесенных Конституцией к совместному ведению [3, с. 302—306].

Следует согласиться с тем, что в ходе федеральной реформы было положено начало стабилизации законодательной базы федеративных отношений, осуществлено более четкое разграничение полномочий между центром и субъектами, определено бюджетное обеспечение их реализации. Но при этом в ходе укрепления вертикали власти в 2000 – 2003 гг. произошла избыточная централизация, была нарушена ее мера, резко изменился баланс сил между центром и регионами в пользу Москвы.

Седьмой этап: с сентября 2004 г. по настоящее время — этап дальнейшей централизации и унитаризации. Наиболее активная стадия преобразований началась осенью 2004 г., и была связана с принятием пакета президентских законопроектов по переходу к новому порядку избрания глав субъектов федерации, а также с усилением пропорционального элемента в формировании законодательных органов субъектов федерации.

Федеральный закон № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. закрепил порядок наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [17]. Данная мера не соотносится с принципами федеративного устройства государства. Не случайно оценка большинством экспертов нового порядка формирования глав субъектов федерации с самого начала была весьма негативной. Высказывались мнения, что с отменой прямых выборов глав субъектов РФ произошло сужение избирательных прав граждан, утрачивается

Отзыв публикации / Retracted article

федеративные начала и формируется модель унитарного государства и т. п.

31 декабря 2005 г. был подписан Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [19]. Вносимые им изменения в ряд законодательных актов предусматривали передачу органам власти субъектов федерации значительной части соответствующих полномочий либо возможность их участия в осуществлении отдельных полномочий федерации по предметам совместного ведения.

Однако проведенный в ряде публикаций анализ положений данного закона показал неадекватность многих из них, а также неотработанность механизма реализации новой схемы разграничения компетенции. Полномочия, переданные по остаточному принципу и во временное пользование, минимальны по своим масштабам и в большинстве своем носят технический характер. К тому же произошло полноценное делегирование (с финансированием из федерального бюджета) всего нескольких полномочий [9, с. 12]. С точки зрения совершенствования федеративных отношений общий итог трудно считать сколько-нибудь результативным. Не была создана сбалансированная схема взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов, не удалось преодолеть созданную усилиями федерального центра в период выстраивания вертикали власти отстраненность субъектов от выполнения ранее закрепленных за ними полномочий.

Следует упомянуть и о подписанном Президентом РФ 29 декабря 2006 г. Федеральном законе № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [20]. Всего таких актов оказалось двадцать шесть. Осуществление ряда полномочий федерации, в том числе в сфере образования, охраны здоровья, занятости населения, охраны памятников истории и культуры народов РФ, передавалось органам власти субъектов РФ. При этом соответствующий федеральный орган исполнительной власти наделялся правом согласовывать структуру органов исполнительной власти, назначать и отстранять от должности руководителей и должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих данные полномочия. Таким образом, можно говорить о формировании жесткой системы контроля центра за осуществлением данных полномочий субъектами РФ.

Характерной чертой этого этапа эволюции российского федерализма стала модернизация федерального законодательства, осуществлявшаяся далеко не в рамках федерализации при явном расхождении между заявленными целями и их правовым обеспечением. Преобладала тенденция «декларированной децентрализации», не получившая адекватного законодательного воплощения и в результате не было обеспечено реальное перераспределение полномочий в пользу субъектов РФ.

В рассматриваемых хронологических рамках развитие российского федерализма носило волнообразный характер, имея свои пики подъема и спада децентрализации и централизации власти и управления. На каждом из этапов эволюции имела место или избыточная децентрализация, или избыточная централизация. Однако ни на одном из них концептуально не осмысливалась и не решалась задача достижения их оптимального сочетания. Исследование развития российского федерализма показывает, что формирование эффективной модели федеративного устройства предполагает, во-первых, системный подход к осмыслению и решению данной задачи, во-вторых, ориентацию различных уровней власти на взаимодействие и поиск компромиссов в рамках равноправного диалога и, в-третьих, взаимное стремление центра и субъектов к обеспечению оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации власти.

Отзыв публикации / Retracted article

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Валентей С. Д.** Перспективы российского федерализма : федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты / С. Д. Валентей, В. Я. Любовный, В. Д. Соловей, П. А. Федосов // Полис. — 2002. — № 4. — С. 159—183.

2. **Глигич-Золотарева М. В.** Законодательная база федеративных отношений : состояние и перспективы / М. В. Глигич-Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — № 9. — С. 3—7.

3. **Глигич-Золотарева М. В.** Правовые основы федерализма / М. В. Глигич-Золотарева. — М. : Юристъ, 2006. — 422 с.

4. **Добрынин Н. М.** Российский федерализм : становление, современное состояние и перспективы / Н. М. Добрынин. — Новосибирск : Наука, 2005. — 429 с.

5. **Доленко Д. В.** Политика и территория. Основы политического регионоведения / Д. В. Доленко. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2000. — 264 с.

6. **Козлов А. Е.** Федеративные отношения и региональное управление в России : пути реформирования / А. Е. Козлов. — М. : ИНИОН, 1994. — 33 с.

7. **Лысенко В. Н.** Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России / В. Н. Лысенко // Федерализм. — 2002. — № 3. — С. 159—175.

8. **Медведев Н. П.** Федеративный договор и органы власти в российском государстве / Н. П. Медведев // Регионология. — 1992. — № 1. — С. 10—16.

9. **Петров Н.** Федерализм в России в 2005 году / Н. Петров // Казан. федералист. — 2006. — № 2. — С. 11—19.

10. **Пляйс Я. А.** На перекрестках модернизации российского федерализма / Я. А. Пляйс // Власть. — 2002. — № 11. — С. 19—34.

11. Указ Президента № 75 от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Рос. газ. — 1991. — 31 авг.

12. Указ Президента РФ № 741 от 21 июня 2001 г. «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // СЗ РФ. — 2001. — № 26. — Ст. 2652.

13. Федеральная реформа. 2000—2003. Т. 1 : Федеральные округа / под ред. Н. Петрова. — М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2003. — 512 с.

14. Федеральный закон № 106-ФЗ от 29 июля 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // СЗ РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3205.

15. Федеральный закон № 107-ФЗ от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СЗ РФ. — 2000 г. — № 32. — Ст. 3330.

16. Федеральный закон № 113-ФЗ от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3336.

17. Федеральный закон № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // СЗ РФ. — 2004. — № 50. — Ст. 4950.

18. Федеральный закон № 160-ФЗ от 16 декабря 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации“» // СЗ РФ. — 2004. — № 51. — Ст. 5128.

19. Федеральный закон № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. — 2006. — № 1. — Ст. 10.

20. Федеральный закон № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Рос. газ. — 2006. — № 297.

21. **Филиппов В. Р.** Договорная федерация и эксклюзивная этничность / В. Р. Филиппов // Федерализм. — 2002. — № 4. — С. 185—216.

Поступила 06.07.10.

Отзыв публикации / Retracted article

КООПЕРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Л. А. Зайцева

В статье рассматриваются теория и практика кооперативной модели федеративных отношений. Особенности ее реализации в зарубежных странах и российской практике федеративных отношений.

Наиболее существенным признаком федеративного государства является разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Этот вопрос, как свидетельствует опыт многих государств, является самым сложным и в теории, и на практике. Так, по мнению американского политолога Д. Уилсона, в США с момента принятия Конституции в 1787 г. единственным наиболее постоянным политическим конфликтом были отношения национального правительства и правительств штатов [8, с. 98]. Таким образом, разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами имеет решающее значение для нормального функционирования федерации, ключевым фактором ее стабильности. Поиск оптимального варианта разделения властных функций в каждом конкретном государстве обусловил специфику и неповторимый облик его федеративного устройства, а в конечном счете привел к формированию определенных моделей федерализма.

Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами составляет важнейшую, но не единственную сторону подлинно федеративных отношений. Смысл федеративной системы состоит в развитии государства на основе баланса интересов между центром и регионами. Достижение такого равновесия возможно при условии постоянного взаимодействия и сотрудничества всех участников федеративных отношений. Исходя из критерия взаимосвязанности и взаимозависимости субъектов федеративных отношений в системе разделения властных полномочий выделяют две модели федеративных отношений: дуалистическую и кооперативную.

Федерализм, родиной которого является США, зародился как *дуалистический*. Его основа — акцентирование идеи самостоятельности как федерального центра, так и участников Федерации, признание разделения суверенитета в качестве основного атрибута федеративного государства, обоснование тезиса о параллельном функционировании органов власти национального и субнационального уровней, подчеркивание необходимости последовательного и четкого разграничения сфер ответственности федерального центра и регионов [9, с. 556]. Как справедливо замечает И. В. Бахлов, данная модель не лишена определенных недостатков: 1) ограничение взаимоотношений центра и регионов лишь конституционно-правовыми рамками (определенный перечень вопросов); 2) определенная громоздкость системы согласования интересов центра и регионов при их формальном равноправии, что снижало эффективность выполнения центром функции по равномерному развитию Федерации [1, с. 55].

Г. В. Каменская называет отношения центра и регионов в системе дуалистического федерализма игрой с нулевой суммой: ее участники бескомпромиссно противостоят друг другу, и выигрыш одного из них означает поражение другого. В Федерации недостижимо сочетание «сильный центр — сильные регионы»; здесь усиление власти участников союза достигается за счет ослабления центра, и наоборот, укрепление центра ведет к падению властного потенциала [9, с. 557]. Поэтому, по мнению многих политологов, характерной чертой данной системы является нестабильность, обусловленная скрытой напряженностью в отношениях федерального центра и участников. Такая модель, ориентированная на строгую фиксацию разделения власти между центром и субъектами существовала в США до «Нового курса» Ф. Рузвельта. Так, вопросы внешней политики и национальной безопасности были прерогативой федерального правительства, в то время как вопросы образования и законодательства о семье находились в исключительном ведении штатов.

Практика показала, что есть сферы, в которых требуется сотрудничество центра и субъектов для совместного решения широ-

© Л. А. Зайцева, 2010

кого круга социальных и экономических проблем. Модель, построенная на использовании системы таких отношений, получила название *кооперативного федерализма*. Главная отличительная черта теории кооперативного федерализма — выделение момента взаимодействия, сотрудничества федерального центра и властей регионов, изучение практики их совместного и скоординированного участия в осуществлении крупных социально-экономических программ, функционирования системы распределения финансовых ресурсов внутри Федерации в целях выравнивания основных социально-экономических показателей развития территорий [9, с. 567]. Как отмечает И. В. Бахлов, возникновение кооперативного элемента в федерализме относят к 1913 г., когда на президентских выборах в США победил В. Вильсон со своей программой «Новой свободы». Эта программа провозглашала инициативу сотрудничества между союзом и штатами в области аграрной политики, образования и некоторых др. [1, с. 38].

Таким образом, основным инструментом осуществления кооперативного федерализма в США явились субсидии на оказание помощи — система, в соответствии с которой федеральное правительство использует свои финансовые ресурсы для оказания помощи штатам в осуществлении согласованных программ. В этой системе кооперативного федерализма необходимо выделять следующие особенности: федеральное правительство и правительства штатов совместно устанавливали цели и участвовали в осуществлении этих программ, муниципалитеты не являлись полноправными партнерами в системе кооперативного федерализма. Кроме того, программы в рамках программы «Субсидии на оказание помощи» касались лишь некоторых областей. С середины 60-х гг. практика кооперативного федерализма изменилась. Федеральные субсидии стали чаще предоставляться непосредственно органам местного самоуправления — округам, муниципалитетам, администрациям малых городов и т. д. Так же существенно расширилась сфера финансирования, распространившаяся практически на все аспекты жизни общества.

Однако анализ развития федеративных отношений свидетельствует о постепенном усилении позиций федерального центра. Если ранее по основным программам в области здравоохранения и социального обеспечения не устанавливалось верхнего предела выделяемых штатам сумм и они получали средства в объеме, необходимом для выплат всем удовлетворяющим соответствующим критериям лицам, то в настоящее время средства из федерального бюджета все чаще выделяются в виде блоковых грандов с фиксированным верхним потолком. Считается, что это побудит штаты более рационально использовать получаемые ресурсы. Помимо предъявления штатам общих политических требований, на федеральном уровне обычно определяется также перечень общенациональных стандартов, ниже которого опускать планку требований в области образования, здравоохранения, жилищного строительства, безопасности на производстве, охраны окружающей среды штаты не имеют права, если намерены претендовать на получение перечислений из федерального бюджета. Санкции за несоблюдение федеральных стандартов выражаются в сокращении бюджетной поддержки. Характер сформировавшихся институтов и структур лишь модифицируется, приспосабливаясь к идее кооперации. Так, федеральные программы, ранее нацеленные лишь на субсидирование штатов, в новых условиях содержат механизмы федерального контроля и совместной ответственности Федерации и штатов за их реализацию. В результате все более возникает сфер совместного ведения.

Специфика кооперативного федерализма проявилась в европейских моделях. Особенностью европейского, а прежде всего германского и австрийского федерализма, явилось введение неизвестного американскому праву понятия конкурирующей компетенции властей Федерации и земель. Ст. 72 основного закона в ч. 1 определяет, что в сфере конкурирующей законодательной компетенции земля обладает законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами. И. М. Бусыгина подчеркивает отличие немецкой системы от российского «совместного ведения». Конкурирующая компетенция совершенно конкретна: земли могут принимать решения в этой сфере только до федеральных властей, но не вместо и не в противовес им. «Конкурирующая компетенция», таким образом, реально служит основным инструментом разграничения компетенций в пользу Федерации в силу конституционной гарантии «единообразия жизненных условий». В то же время российское «совместное ведение» весьма расплывчато, что при несовершенстве федерального законодательства и существу-

ющих в нем лакунах обостряет и без того многочисленные противоречия между федеральными и региональными законами [2, с. 116].

Появление совместной компетенции требует более высокого уровня организации федеративных связей. Механизм разделения и реализации государственной власти на этом уровне — не только конституционно фиксированное размежевание. Речь идет об особой системе власти, основанной на отношениях партнерства, сотрудничества и солидарной ответственности. В политологической литературе выделяются три уровня сотрудничества федерального центра и земель в ФРГ. Первый уровень, названный «государством в целом», охватывает институты, в которых как Федерация, так и ее составные части представлены на условиях равного статуса. Следовательно, на этом уровне все решения должны достигаться путем согласования и компромисса. Кроме того, принятые в этой сфере решения могут потребовать также одобрения федерального или земельных законодательных органов.

Вопросы, касающиеся жизни страны в целом, обсуждаются и решаются при помощи трех главных форм координации и сотрудничества. Это регулярные встречи Федерального канцлера с главами правительств земель, которые проводятся более или менее регулярно. Вторую форму координации представляют межпартийные встречи и обсуждения, в том числе на уровне лидеров партийных фракций в Бундестаге и законодательных органах земель. Третья форма — это межпарламентские связи, выражающиеся в первую очередь во встрече руководителей федерального и земельного парламентов, а также во встречах руководителей земельных парламентов между собой.

Второй уровень сотрудничества, называемый уровнем федерального государства, обозначается как «конституционно организованная структура взаимоотношений федеральных и земельных институтов» [8]. На этом уровне решаются преимущественно проблемы федеративных отношений, относящиеся к сфере компетенции федеральной власти либо к сфере первоначально исключительной компетенции земель, в регулировании которых затем начинает участвовать федеральная власть, как в случае решения совместных задач. Здесь сотрудничество происходит на базе особых соглашений между федеральным центром и землями. Решения на этом уровне принимаются большинством голосов. Центром структуры центрально-земельных отношений выступает вторая палата Парламента ФРГ — бундесрат, который опирается на свою эффективную систему парламентских комитетов.

Третий уровень — это уровень горизонтальной координации между самими землями, которая в строгом смысле не является частью федерально-земельных отношений, но без которой невозможна подготовка решений, принимаемых на двух первых уровнях. Здесь обсуждаются проблемы, затрагивающие как Федерацию, так и земли; решения должны приниматься единогласно, и они могут потребовать одобрения либо федерального, либо земельного парламентов [8, с. 132].

Но формы сотрудничества этим не исчерпываются. В разделе VIII Основного закона ФРГ содержатся нормы, регулирующие федерально-земельные отношения координации и сотрудничества по целому ряду вопросов. Решение их основано на совместном планировании и финансировании федеральным правительством и правительствами земель действий в таких сферах, как строительство университетов, улучшение работы региональной экономики и аграрных структур, сохранение побережья. Практикуется такая форма, как встречи сотрудников федеральных министерств с соответствующими коллегами из земельных организаций, большинство из которых проводятся в процессе подготовки федеральной властью проектов законов и других нормативных актов. Также в ФРГ в целях сотрудничества широко используется и организационная структура в виде постоянных миссий (представительств) земель при федеральном правительстве в Бонне. Эти представительства называют ядром рабочих отношений между Федерацией и землями, звеном, связывающим земельные и федеральные институты власти.

В основу структурирования предметов ведения в действующей Конституции России также изначально был положен принцип кооперации. Непосредственно в самой федеральной Конституции представлен перечень двух видов предметов ведения: предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. И. А. Умнова считает, что появление предметов совместного ведения было предопределено не конфликтами временного характера, а объективными процессами федерализации, требующими в современных условиях более тесного взаимодействия и солидарной ответственности сторон федеративных отношений [7, с. 78].

Однако позиция федеральной власти по данному вопросу была иной. По мнению Д. Н. Козака, «...отсутствие четкого разграничения полномочий федеральных, региональных и местных органов власти позволило субъектам Российской Федерации возлагать ответственность за решения региональных значимых проблем на органы федерального или местного уровня» [4, с. 3].

В основу федеративной реформы был положен принцип дуалистического разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Вся компетенция подлежала полному и «безостаточному» разграничению между ними, одни и те же полномочия не должны одновременно возлагаться на федеральные и региональные органы государственной власти. Федеративные преобразования характеризуются смещением полномочий от субъектов к Федерации, что в определенной мере было необходимо выполнить в целях обеспечения единства правового пространства и равенства прав граждан. Новая модель разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной компетенции в отличие от прежней не соединяет рамочного федерального регулирования и детального регулирования субъектами РФ, а содержит конкретный перечень полномочий органов власти субъектов, которые они осуществляют самостоятельно и за свой счет.

Правительственные преобразования подверглись критике. Так В. Черепанов отметил следующий недостаток: полномочия, закрепленные за органами государственной власти субъектов РФ, затрагивают только часть предметов совместного ведения. Многие из них фактически переданы в ведение Российской Федерации и, соответственно, уменьшены права регионов в этой сфере. В результате сведена к минимуму или полностью исключена компетенция регионов по многим предметам совместного ведения [10, с. 105]. М. В. Глотич-Золотарева отмечает, что глубокая степень детализации правового регулирования позволяет сделать предположение о том, что Федеральный закон № 184-ФЗ входит в диссонанс с нормами Конституции РФ о пределах вмешательства Федерации в сферу организации публичной власти субъектов РФ (п. «н» ч. 2 ст. 72, ст. 77 Конституции РФ). Тем более, что указанные конституционные нормы не предусматривают возможность Федерации регламентировать процесс осуществления органами власти субъектов РФ возложенных на них полномочий. Включение в текст Федерального закона № 184-ФЗ перечня собственных полномочий субъектов РФ, составленный, на первый взгляд, в интересах субъектов Федерации, мало поможет им в деле удовлетворения потребностей населения, так как согласно перечня на субъекты Федерации возлагаются обширные обязательства, в значительной степени не подкрепленные их бюджетными возможностями, о чем косвенно свидетельствует финансово-экономическое обоснование. Более того, наличие данного перечня отнюдь не препятствует возникновению новых необеспеченных федеральных мандатов, так как Федеральный закон № 184-ФЗ, не будучи федеральным конституционным законом, не является сколько-нибудь значительным препятствием для федерального законодателя, который может любым вновь принимаемым федеральным законом возложить на субъекты РФ новые обязательства, не внося изменения в данный закон [3, с. 93].

В. Лексин и А. Швецов выдвигают на первый план проблему согласования интересов. В настоящее время практика осуществления компетенции органов государственной власти РФ и ее субъектов по предметам совместного ведения не отвечает интересам ни одной из этих сторон. Причем называют главную причину — отсутствие правовых оснований для учета и согласования мнений сторон и для обязательного выполнения совместно принятых решений. Отсутствие детализированного правового режима согласования интересов РФ и ее субъектов, равно как и отсутствие правообеспеченных механизмов разработки, принятия и исполнения совместных решений привели к тому, что в начатом процессе разграничения предметов совместного ведения и полномочий преимущества получили федеральные интересы [5, с. 45].

В последние годы централизация, питаемая многолетними традициями, стала доминирующим фактором государственной политики. Подтверждением тому служат многочисленные примеры действий федеральных властей, приводящие к повышению уровня принятия решений и концентрации финансовых средств в сфере территориального развития. При этом сокращаются практика и возможности участия субъектов в принятии общегосударственных решений.

Под прямым участием субъектов РФ в федеральном законотворчестве понимается реализация законодательными (представительными) органами государственной вла-

сти субъектов РФ права законодательной инициативы; подготовку отзывов на проекты федеральных законов, направленных федеральным центром в субъекты РФ; участие в организуемых этим центром публичных обсуждениях федеральных законопроектов. Право законодательной инициативы регионов состоит в том, что законодательные органы субъектов РФ могут самостоятельно внести в Государственную Думу подготовленные ими проекты федеральных законов. Как справедливо замечает В. Лексин, проблемы с принятием федеральным центром законодательной инициативы субъектов РФ возникают еще на стадии ее подготовки в законодательном органе субъекта. Не существует единообразия соответствующих процедур в регламентах законодательных органов субъектов РФ, а требования Государственной Думы к законопроектам весьма обширны. Нарушение любого из этих требований может стать поводом для отказа в приеме и рассмотрении законопроекта и Дума активно пользуется такой возможностью [6, с. 6].

Вторым направлением прямого участия региональных органов власти в федеральном нормотворчестве является узаконенный порядок предварительного согласования всех проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В этом участвуют и законодательные, и исполнительные органы субъектов РФ. Если треть субъектов РФ даст отрицательные отзывы, то для разрешения конфликта создается согласительная комиссия. Однако и здесь существуют определенные затруднения, ослабляющие законотворческий потенциал регионов. Во-первых, Государственная Дума считает неполученными противоположные отзывы законодательного и исполнительного органа субъекта РФ; во-вторых, возможность отклонения отзывов по ранее рассмотренным основаниям; в-третьих, направление субъектом РФ в Государственную Думу единого оценочного отзыва становится крайне затруднительным: одни новеллы могут быть субъектом РФ приняты, а другие – отвергнуты. Поэтому отзыв субъекта РФ может не содержать единственной нужной оценки или быть из-за внутренних противоречий просто неподготовленным в срок. А в Государственной Думе в соответствии с ее регламентом и первое, и второе приравнивается к не получению отзыва. Неполученный же отзыв считается положительным. Затрудняет реализацию рассматриваемой возможности влияния субъектов РФ на федеральное законотворчество и огромный объем работы по подготовке отзывов.

Парламентские слушания — тоже прямая форма воздействия субъектов на федеральное законодательство. Но, как правило, и объективные оценки, и конкретные предложения часто растворяются в безликих решениях либо остаются только «высказанными» мнениями [6, с. 9].

Совет Федерации, образуемый в соответствии со ст. 95 Конституции РФ только представителями субъектов РФ, принято называть верхней палатой и палатой регионов. Во-первых, Совет Федерации не принимает, а рассматривает федеральные законы, право принятия которых имеет только Государственная Дума (ст. 105). Таким образом, голос «палаты регионов» может быть услышан при принятии федеральных законов, но он не является решающим. Во-вторых, обязательному рассмотрению в «палате регионов» (ст. 106 Конституции РФ) подлежат лишь законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного и налогового регулирования, ратификации и денонсации международных договоров, т. е. только по вопросам, находящимся в исключительном ведении Российской Федерации. Законы же по вопросам, относящимся к совместному ведению федерации и субъектов и самым непосредственным образом затрагивающим конкретные интересы регионов, должны, но не обязательно, рассматриваться Советом Федерации. Единственный вопрос, хоть как-то отвечающий профилю палаты регионов, — утверждение изменения границ между субъектами РФ.

В-третьих, Совет Федерации как конституционно установленное собрание субъектов законодательной инициативы имеет все возможности для законодательного оформления интересов регионов. Однако на деле эти возможности почти не используются. Причины, как считает В. Лексин, связаны с порядком формирования Совета Федерации и трудностями включения частного «интереса региона» в законодательную инициативу члена Совета Федерации или всей палаты. Новейший порядок формирования Совета Федерации предельно отдалил его от решения задач реального представительства интереса регионов в федеральном законодательном органе [6, с. 12].

Еще одна причина для «дерегионализации» Совета Федерации — усиливающая-

ся конкуренция регионов за административные, бюджетные и имущественные ресурсы федерального центра. Это делает практически невозможным объединение членов Совета Федерации для совместного отстаивания позиций, действительно важных для большинства регионов, например, для исправления неоправданно централизованного распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. Индивидуальные договоренности с федеральным центром оказываются более предпочтительными, чем путь коллективного законотворчества.

Сходные признаки «дерегионализации» проявляются и в нижней палате российского парламента — в Государственной Думе. До недавнего времени представительство региональных интересов в Государственной Думе было весьма заметным. Этому способствовало установленное регламентом Государственной Думы систематическое нахождение депутатов в регионах, где встречи с избирателями создавали впечатление более или менее устойчивого перетекания интересов населения регионов в деятельность депутатов Государственной Думы.

В последнее время ситуация меняется. Партийная принадлежность, интересы партии, внутрипартийная дисциплина начинают заметно корректировать первооснову системы депутатского корпуса. Даже в тех случаях, когда отдельные депутаты последовательно отстаивают региональный интерес и добиваются его реализации в форме соответствующего федерального закона, одним из условий этого успеха становится включенность указанного интереса в сферу интересов конкретной партии. С внедрением партийного принципа не только в избрание, но и в саму идеологию деятельности Государственной Думы влияние настроений и интересов регионов будет напрямую связано с политическим (и финансовым) весом конкретной партии и с ее внутрипартийной позицией.

В институтах влияния субъектов РФ на политику федерального центра заметное место принадлежит Государственному совету Российской Федерации, который стал одной из наиболее профессионально организованных «площадок» обсуждения и выработки коллективных решений по широкому кругу вопросов, затрагивающих взаимные интересы федерального центра и субъектов. Государственный совет — совещательный орган, на заседаниях которого главы субъектов обсуждают исключительно общефедеральные вопросы, непосредственно затрагивающие полномочия, сферы ответственности и ресурсы каждого региона страны.

Сотрудничество федерального центра и субъектов современных федеративных государств не ограничивается только политико-правовой сферой. Распространенная форма взаимодействия уровней власти в модели кооперативного федерализма — реализация совместных социально-экономических программ. В российской практике федеральные целевые программы развития регионов наряду с методами бюджетного регулирования («межбюджетными трансфертами») являлись традиционными инструментами региональной политики. Но если поле межбюджетных отношений является необозримым: разрастается состав субсидий, дотаций и субвенций; увеличивается объем средств, перекачиваемых с их помощью из федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов на региональный уровень, то роль программ в решении проблем регионального развития постоянно снижается. Число утверждаемых федеральных программ ежегодно существенно снижается. Если в период увлечения программно-целевым методом в 90-е гг. счет шел на десятки региональных-ориентированных федеральных целевых программ (ФЦП), то в 2007 г. их осталось всего шесть, а на 2008 г. в федеральном бюджете были предусмотрены уже только четыре [11, с. 55]. А. Швецов считает, что такое сужение программного поля региональной политики — результат нарастающей неудовлетворенности федеральных властей неэффективностью данного инструмента, применение которого не позволило решить ни одной крупной территориальной проблемы, преломить хотя бы одну неблагоприятную тенденцию в пространственном развитии. То, что громко именуется программами, таковыми в действительности не является. Программирование как увязанное по ресурсам, исполнителям и срокам осуществление комплекса разнообразных мероприятий, нацеленное на решение особо острых проблем, требующих неординарных подходов и чрезвычайной концентрации средств, — это исключительно сложная и трудоемкая работа, никем в постсоветской России не выполнявшаяся и ныне не выполняемая. В условиях чрезмерной централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне региональные власти рассматривали и рассматривают институт соответствующих программ всего лишь как способ получения дополнительного финансирования обычных работ, на которые не хватает доходов собственных бюджетов ре-

гионов. Федеральные власти практиковали и практикуют недофинансирование ФЦП. Так, объем их финансового обеспечения в 2007 г. едва дотянул до 60 % годового плана (в результате степень выполнения целевых показателей по всем программам не превысила 78 %) [11, с. 56]. Среди других черт сформировавшейся системы: а) методическая необоснованность процесса разработки программных заданий, приводящая к тому, что программы оказываются конгломератами отдельных не связанных друг с другом и не обеспечивающих достижение конкретных целей мероприятий; б) отсутствие целевых индикаторов и показателей, позволяющих оценивать ход реализации программ; в) несоблюдение установленных сроков ввода программных объектов в эксплуатацию, что провоцирует наращивание объемов незавершенного строительства; г) непрозрачность процедуры формирования перечня строек и объектов программ, существенным образом затрудняющая контроль хода их реализации и т. д.

Таким образом, ослабление федеративных основ организации государственной власти и усиление ее унитарного начала приводят к становлению гибридного режима, называемого унитарным федерализмом. В сфере взаимоотношений федерального центра и регионов это повлекло за собой установление субординационных отношений между центром и регионами, к повышению их зависимости и управляемости. Отмеченное изменение конфигурации властных полномочий основывается на убеждении в том, что Россия всегда строилась вокруг жесткой иерархии исполнительной власти. Результатом процесса стало вымывание элементов сотрудничества и взаимодействия между уровнями власти. Однако достойный ответ на вызовы современному развитию страны, как представляется, связан с преодолением этого стереотипа.

Опыт развития федеративных отношений в США и Германии последних десятилетий также свидетельствует о «дрейфе» в сторону усиления позиций Федерации. Однако в стабильном, экономически развитом и демократическом обществе существует больше факторов, определяющих предпочтительность сотрудничества и компромиссных решений во всех сферах общественных отношений, в т. ч. федеративных отношениях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Бахлов И. В.** Современное федеративное государство : опыт анализа механизма федеративных отношений / И. В. Бахлов. — Саранск : Тип. «Крас. Окт.», 2000. — 132 с.

2. **Бусыгина И. М.** Германский федерализм : история, современное состояние, потенциал реформирования / И. М. Бусыгина // Полис. — 2000. — № 5. — С. 112—121.

3. **Глигич-Золотарева М. В.** Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти : зарубежный опыт / М. В. Глигич-Золотарева // Федерализм. — 2002. — № 1. — С. 93—108.

4. **Козак Д. Н.** Проблема разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ / Д. Н. Козак // Журн. рос. права. — 2000. — № 5. — С. 3—8.

5. **Лексин В.** Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеральных отношений / В. Лексин, А. Швецов // Федерализм. — 2004. — № 1. — С. 40—51.

6. **Лексин В.** Практика и возможности участия субъектов РФ в принятии общегосударственных решений / В. Лексин // Федерализм. — 2008. — № 1. — С. 5—26.

7. **Умнова И. А.** Конституционные основы современного российского федерализма / И. А. Умнова. — М. : Дело, 1998. — 280 с.

8. **Фарукшин М. Х.** Сравнительный федерализм / М. Х. Фарукшин. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2001. — 284 с.

9. Федерализм : энцикл. / отв. ред. К. С. Гаджиев, В. И. Коваленко. — М. : Изд-во МГУ, 2000. — 640 с.

10. **Черепанов В.** Федеративная реформа в России / В. Черепанов // Федерализм. — 2005. — № 2. — С. 95—114.

11. **Швецов А.** Государственная региональная политика : хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации / А. Швецов // Рос. экон. журн. — 2007. — № 11—12. — С. 20—61.

Поступила 13.07.10.

ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: ЕДИНСТВО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И ЭТНИЧЕСКОГО, ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. Ф. Кирдяшов

В статье анализируется диалектика территориального и этнического в федерализме Российского государства. Рассматриваются единство и перспективы развития.

Сегодня, как и на всем недолгом протяжении новейшей российской истории, не прекращаются споры вокруг модели, базисных основ и фундаментальных принципов построения российского федерализма как со стороны отечественных, так и зарубежных ученых. Какие только названия ему не придумывают: «псевдо-федерализм», «квази-федерализм», «недо-федерализм», «молодой», «не зрелый» федерализм и, наконец, «асимметричный» федерализм. Кроме того, среди всего прочего часто проводятся попытки доказать его «нежизнеспособность», недолговечность, а главное — неспособность решать острые, злободневные проблемы, возникающие в полиэтническом и поликонфессиональном государстве, каковым является Россия. Так ли это?

Вся история развития российской государственности показывает, что она никогда не была размеренной и спокойной. Она вобрала в себя различные типы государственного устройства, начиная от рыхлого конфедеративного союза русских княжеств в начале тысячелетия до жесткого централизованного унитарного государства, с XVIII в. и до начала XX в. [2, с. 332]. Централизм был характерен и для Советского государства. И, несмотря на это, Россия всегда сохраняла в себе элементы федерализма. Вспомним, что статусы Польши, Финляндии, Хивинского ханства подчеркивали многовариантность и асимметричность российской государственности, что было обусловлено наличием как территориального, так и этнополитического факторов.

Этнический принцип обозначения некоторых составных частей внутри Российской государственности связан, очевидно, с самой исторической реальностью, практикой вхождения народов и государств в состав России. Уже русские летописи засвидетельствовали, что наряду со славяно-русскими племенами в древнерусском государстве имелись племена «иных языци» («Повесть временных лет»). И 1000-летие единения мордвы (мокшан и эрзян) и славянских племен, которое будем отмечать в 2012 г., яркое тому подтверждение. Дополнительное доказательство, что этнический принцип при формировании территориальных и государственных образований внутри России имел место быть, — это учет особенностей хозяйственного, культурного и политического характера различных народов и этнических групп. Этнический организм не был разрушен, он сохранился и по настоящее время.

Практика функционирования нового федерализма на российской «почве» пока не дает основания для угрожающих последствий. Действительно, российский федерализм и впрямь не подпадает под описание «классического» федерализма, имея свои неповторимые характерные особенности, однако, он вполне успешно вписался в государственное устройство и политическую систему России и по большому счету себя пока оправдывает.

Не ставя перед собой цели ответить на все пункты критики, касающейся разных аспектов «нашего» федерализма, да и просто не имея такой возможности (из-за ограниченности объема публикации), сосредоточим свое внимание только на одном моменте. Тем более что нареканий в отношении его высказывается, наверное, более всего. Речь идет, конечно же, об «этничности» российского федерализма, его этнических корнях.

Показательно, что из существующих сейчас в современном мире федераций (их немногим более двадцати) нигде практически, за исключением России, не наблюдается аналогов их построения по национальному принципу. Действительно, построение Российской Федерации не только по территориальному, но и по национальному принци-

© В. Ф. Кирдяшов, 2010

лу ставит российскую модель федерализма особняком от всех иных. Из восьмидесяти девяти (ныне восемьдесят четыре) субъектов Российской Федерации, перечисленных в Конституции РФ, двадцать один субъект является республикой, десять — автономными округами и один — автономной областью. В этом отношении современная Россия, казалось бы, воспроизводит принцип федеративного устройства Советского Союза и РСФСР. А раз так, утверждают некоторые авторы, то это угроза целостности нашей страны, потому что одной из причин распада СССР среди всех прочих и по сей день называют этнотерриториальный федерализм.

Попробуем все-таки, несмотря на сложность, неоднозначность и запутанность данного вопроса, проанализировать ситуацию, попутно затронув, а кое-где даже и ответив на такие вопросы, как: оправдан ли выбор «этнического» федерализма в случае с Россией, какие угрозы и проблемы он в себе таит и существует ли для него альтернатива в нашем государстве? Многие из тех, кто критикует выбор России (якобы «по собственному желанию») на заре формирования молодого демократического государства, указывают на тот факт, что этого можно было избежать. Но, как известно «задним» умом все сильны, а история не терпит сослагательного наклонения.

По иронии судьбы именно ускоренный распад Советского Союза привел к тому, что после 1991 г. перед самой Россией встали серьезные проблемы в государственном строительстве. Политическая слабость и экономический хаос создавали благоприятную почву для прогрессирующего процесса образования государств более или менее крупными этническими группами и регионами и грозили, по мнению многих наблюдателей, привести к дезинтеграции России в целом. Тем более первый Президент РФ Б. Н. Ельцин предлагал безграничный суверенитет практически всем республикам, что грозило распадом многонационального государства. Повсеместное беспокойство по поводу судьбы самой России хорошо передано в заголовке статьи ведущего российского специалиста по национальным вопросам: «Повторит ли Россия путь Союза?» [1]. Могли ли себе позволить в таких условиях государственные деятели (независимо от своего желания), находящиеся тогда у руля власти (плохо ли или хорошо они им управляли), выбор только лишь территориального принципа ее формирования для нарождающейся федерации? Имелась ли хоть малейшая возможность этого? Скорее всего, нет.

Некоторые критики этнического федерализма (В. Р. Филиппов, В. А. Тишков), придерживавшиеся американского представления о федерализме (выражающегося в деэтатизации этничности и деэтнизации политики, т. е., проще говоря, выводе этнического компонента, этнической составляющей из политики при построении и функционировании федерации), прямо призывали общество, государство и власть к переходу от этнического федерализма к федерализму территориальному в связи с изменившимися в России реалиями. Объясняли они это тем, что в «классической» федерации все субъекты должны быть равны между собой (иметь равный статус) и в отношениях с федеральным центром хотя бы не в экономическом плане (это в идеале), а чисто в юридическом, а главное, в политическом. А «асимметричный» федерализм, в котором республики имеют по всем статьям больше прав и называются вообще — государствами, создает предпосылки для сепаратизма, национализма и прочих «-измов».

Хочется напомнить в связи с этим, что уникальность исторического пути России по созданию федерации заключается помимо всего прочего и в том, что здесь, кроме регионов, еще не устоявшихся и не ставших субъектами исторического процесса, есть *народы*, которые как субъекты истории давно состоялись. И именно эти народы, населявшие наше государство еще в период до провозглашения федерации, а некоторые из них и вообще имевшие свою государственность в прошлом, до вхождения (в основном добровольного) в состав государства российского, участвовали в федеративном строительстве, укреплении основ отечественной государственности, т. е. в самом начале пути федерализации в России сложилась в большей степени федерация народов, чем федерация территорий в некоторых государствах (земель, штатов, провинций). Поэтому представляется нелогичным и нецелесообразным утверждение, что нужно пренебречь этническим фактором в совершенствовании российского федерализма и осмыслении первого десятилетия его существования в современной России. Мы не должны забывать, что не одно поколение россиян жили в этнотерриториальной федерации, а о другой они просто не знали. И после распада СССР новое чисто территориальное строительство федерации неизбежно привело бы к распаду России по этническому признаку.

Когда говорят об ошибочности выбора в форме государственного устройства РФ, необходимо помнить, что выбор пути развития это не чисто субъективный выбор элиты. Огромные территории, особенности вхождения в состав России народов (добровольное или насильственное, чаще добровольное), разнящихся своей национальной, культурной, языковой и религиозной принадлежностью, — все это не могло не отразиться на структуре нашего государства, на межтерриториальных и межэтнических связях.

Разумеется, дискуссии о переустройстве нашего общества, в том числе о его территориальном преобразовании, имеют в своей основе бесспорные причины. И образование нового Северо-Кавказского федерального округа в начале 2010 г. говорит о динамике данного процесса. Однако крайности в предлагаемых вариантах реформирования федерации в России представляются опасными, грозящими целостности существования суверенной единой российской государственности. Представляется, что изменения в территориальном делении России возможны только как следствие коренных изменений в области экономики, социальной, политической и культурной сферах. Причем изменения в лучшую или худшую сторону будут порождать соответствующие им формы.

Предложение не учитывать этнический фактор в федерализации страны (или недостаточный его учет) воспринимается и, наверное, еще долго будет восприниматься коренными народами как покушение на их этноисторическую субъектность. А ведь многие из этих народов имеют все ресурсы к восстановлению своей «независимости». Здесь уместно сказать, что, например, только на долю республик и автономий приходится более половины территории страны (53 %), на которой сосредоточена основная часть природных богатств России (здесь можно хотя бы назвать такие благополучные в экономическом плане регионы-доноры — республики Татарстан, Башкортостан, Республика Саха, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа и др.). Кроме того, в некоторых из них сосредоточен огромный научный потенциал и существуют активные политические силы, влияющие на принятие решений на самом высоком уровне.

Почему Россия, складывавшаяся изначально как полиэтническое и поликонфессиональное государство и во все времена учитывавшая этническое своеобразие своих составных частей, должна сейчас вдруг его позабыть? На наш взгляд, в настоящее время такая однобокая, негативная оценка этнического федерализма, призывы отказаться от него, практическое осуществление действий, к которым она подталкивает, были бы политической ошибкой. Причем ошибкой крайне опасной, так как в нынешней ситуации именно «демонтаж» этнического федерализма, а не его сохранение чреват распадом Российской Федерации. По мнению Р. Г. Абдулатипова, борьба против этнотерриториального принципа федерализма на деле все чаще оборачивается борьбой против российских национальностей, выражающейся требованием «роспуска республик» и «разгона наций», преобразования республик в области или губернии. Это призыв к развалу федерации [2, с. 333]. Между тем, Р. Г. Абдулатипов обращает внимание на то, что ряд зарубежных исследователей отмечают, что Россия состоит из такого множества народов, разговаривающих на стольких языках и унаследовавших столь различные культуры, что она является моделью мира в целом [2, с. 333].

Можно согласиться с мнением, что вряд ли возможно и целесообразно в текущей политической ситуации, да и в обозримой перспективе выдвигать концепцию разгосударствления национальных отношений, строго направляя их на развитие национально-культурной автономии. Российское государство развивается пока в условиях полиэтнического общества, поэтому оно должно считаться с правом национальных общностей как субъектов исторического процесса, имеющих и право на самоопределение, но в рамках Российской Федерации. Иной подход снова приведет национальную политику на путь фактически унитарного государства, на игнорирование положений Конституции РФ и Федеративного договора. Национально-культурная автономия в таком случае будет играть роль «дополнения» в реализации права народов на самоопределение.

Обратим внимание критиков современного федерализма и на то, что Российское государство только в XX в. развалилось дважды не из-за федерализма и влияния этнополитического принципа, как утверждают иные, а из-за жестко унитарного принципа его формирования и функционирования. Одна из причин быстрого развала СССР, по мнению ряда авторов, это испытание позднесоветской политической системы демократией и самостоятельностью, которые показали лицемерную политику в отношении

этотерриториальных составляющих псевдофедерации [2, с. 335]. То есть речь идет о реальном учете интересов народов и территорий России, объединении их потенциала в составе единого государства, построенного исключительно на основе принципов реального федерализма.

Отметим в этой связи, что и в начале, и в конце XX в. этнический фактор не был самодовлеющим фактором в развале Российской империи и СССР. В основе развала лежали, прежде всего, экономические и социально-политические причины. Этнический фактор чаще всего использовался как идеологическое прикрытие подобных разломов, как фактор политической мобилизации противоборствующими сторонами.

Изучая опыт зарубежных стран, ряд исследователей утверждают, что и наднациональная Российская империя и ее преемница советская Россия, а ныне Российская Федерация, не смогли сплотить разрозненные народы в единую нацию-государство. А XX в. стал определяющим в направлении формирования наций-государств. Именно в XX в. образовались более ста новых национальных государств. Усилившееся национальное самосознание народов привело к национально-освободительным движениям во всем мире. Из многонациональных государств лишь США со своим лозунгом: «Государство — плавильный котел наций!» менее всего подвергается угрозе национального сепаратизма. Результат этого процесса — это формирование гражданской нации – американского народа. Но в конце XX—начале XXI в. идея «плавильного котла» начинает давать трещины. Проблема сожития основных рас — это наднациональная проблема США. Ученые в этой связи отмечают, что если экономическая стабильность Америки пошатнется, то расовая проблема может вновь напомнить о себе, как это было в 70-е гг. XX в.

Становление гражданской нации в России — процесс закономерный, объективный. Но его реализация затруднена рядом обстоятельств. С одной стороны, с конца 80-х—начала 90-х гг. XX в. начинает расти национальное самосознание практически всех народов страны, что выразилось в стремлении к самоопределению в различных формах, к экономической и культурной автаркии, а некоторых народов — к сепаратизму, с другой — начали складываться новые экономические, политические, культурные отношения, требовавшие единого федеративного правового государства без права на выход из состава федерации. Получилось, что национальное «отгораживание» стало мощным тормозом на пути складывания новых социально-экономических и политических отношений и формирования гражданской нации в России.

В конечном итоге смысл национальной политики в России состоит в обеспечении многообразных форм ее проявления на основе современной модели федерации, которая позволяет реализовать право народов на самоопределение (на национально-территориальное и экстерриториальное — национально-культурное). В органичном сочетании суверенных прав республик, автономных округов и автономной области, региональных образований (краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга) — ключ к решению сложных проблем государственного управления страной.

Конечно, этнический федерализм в России в том виде, в котором он сейчас существует, нельзя считать идеальным, а следовательно, и сохранить его в неизменном «застывшем» виде вряд ли возможно. Заслуживает в этой связи замечание Е. Першина: «...следует прекратить рассматривать федерализм как застывшую, статическую форму государственного устройства, а видеть в нем, прежде всего, метод, способ решения тех или иных вопросов государственного строительства» [3, с. 166].

В череде действий, направленных на совершенствование российского федерализма, не последнюю роль играет конституционная реформа, необходимость которой давно уже не оспаривается всеми прогрессивными силами страны. Как ни парадоксально это звучит, но именно Конституция РФ, нередко называемая политиками гарантом политической стабильности и государственной целостности нашей страны, в своих положениях прямо закрепляет разностатусность правового положения (неравноправие) субъектов федерации, являясь тем самым немалым препятствием в становлении и развитии нового российского федерализма. При этом важно понимать, что конституционная реформа (в том виде, в котором ее следует провести) ни в коем случае не должна отменить национальный принцип построения российской федерации и «покуситься» на наше «выстраданное» завоевание — «этнический» федерализм.

Как минимум недальновидной представляется политика предоставления льгот и привилегий отдельным этносам, забывая о других или принижая их роль. Проводимая национальная политика в современных условиях должна учитывать самобытность

каждого народа России, бережно сохраняя его традиции и обряды, подчеркивая его значимость, его вклад в общее дело федерализации страны. Отличие между гражданами, имеющими различную национальность, должно быть только на культурном уровне, так как предоставление льгот и привилегий отдельным этносам не решает проблем, а загоняет их вглубь и создает новые. Вообще, вопросы федеративных и национальных отношений должны стать приоритетными в деятельности Президента и Правительства Российской Федерации, всех органов власти и общества в центре и на местах.

Так как этнический фактор, несомненно, является коренным для России, он будет неизбежно сказываться на всех политических процессах. Не случайно Конституция в своей преамбуле провозглашает Основной закон страны от имени «многонационального народа» России. Чем полнее будет учитываться этот принцип, тем стабильнее будет ситуация в стране.

Этот реалистический подход отвечает коренным интересам народов и позволяет создать благоприятные условия для формирования полиэтнического демократического и целостного государства. Таким образом, стабильность развития современного российского федерализма во многом зависит от решения этнонациональных и этнокультурных проблем с учетом процессов глобализации и национальной идентификации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Дробижева Л. М.** Повторит ли Россия путь Союза? / Л. М. Дробижева // Россия сегодня : трудные поиски свободы / отв. ред. Л. Ф. Шевцова. — М. : ИМЭПИ РАН, 1993. — С. 180–181.

2. Основы национальных и федеративных отношений : учеб. / под общ. ред. Р. Г. Абдулатипова. — М. : РАГС, 2001. — 352 с.

3. **Першин Е.** О некоторых вопросах совершенствования федерализма в России / Е. Першин // Федерализм : российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. — С. 166–167.

Поступила 21.06.10.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ НАРОДАМИ РОССИИ И ВАРИАНТЫ ПОСТРОЕНИЯ ЭТНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РФ

С. А. Мищеряков

В статье анализируется сегодняшняя этнополитическая ситуация в России и факторы, способные на нее повлиять. Рассматриваются понятия «этническая культура» и «менталитет». Предлагаются варианты развития этнополитической ситуации в России.

Для того чтобы начать выстраивать перспективы развития столь сложного явления, коим являются межэтнические отношения, необходимо определить базовые понятия. Человеческие общности имеют разную природу и разные формы бытия. В качестве таковых выступают, прежде всего, биологические и социальные системы, которые в свою очередь порождают у людей определенные признаки, свойства и качества. В зависимости от набора тех или иных признаков, свойств и качеств, связывающих людей либо генетически, либо социально, либо генетически и социально одно-

© С. А. Мищеряков, 2010

временно, возникают многочисленные образования. Подобные образования представляют собой этносы. Под межэтническими отношениями традиционно понимаются субъективно переживаемые отношения между людьми разных национальностей, между этническими общностями, которые проявляются в установках и ориентациях на межэтнические контакты в разных сферах взаимодействия, в национальных стереотипах, в настроениях и поведении, поступках людей и конкретных этнических общностей [7]. В мире этносы часто расселены в едином географическом пространстве. Поэтому проблема межэтнических отношений особенно остро встает там, где происходит пересечение, наложение друг на друга различных форм поведения, выработанных у тех или иных народностей. В контексте социально-экономической и политической нестабильности это обстоятельство обусловливает характер межэтнического взаимодействия. Российская Федерация — многонациональное государство, в котором насчитываются 176 национальностей и народностей. Основную часть составляют русские — 82 % общей численности населения государства. По данным переписей населения 1989 и 1994 гг., на 100 000 населения приходятся 82 950 русских. Русские представляют наиболее многочисленную группу славянских народов, проживающих на российской территории, и преобладают во всех регионах России за исключением республик Северного Кавказа (Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Чечня, Ингушетия, Карачаево-Черкесия), Поволжья (Татарстан, Калмыкия), Волго-Вятского региона (Чувашия и Марий Эл), Урала (Удмуртия, Башкортостан, Коми-Пермяцкий автономный округ), Западной Сибири (Республика Алтай), Восточной Сибири (Республика Тыва), Дальнего Востока (Республика Саха (Якутия)). Наиболее компактные места проживания русских — центральные, западные, частично северные области европейской части РФ. В Орловской, Липецкой, Курской, Тамбовской, Рязанской областях более 90 % населения составляют русские, а в Западной, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке численность русских достигает 80—85 % всей численности населения этих регионов. На втором месте по национальному признаку стоят татары (3,77 %), далее украинцы (3 %), чуваши (1,2 %). Удельный вес каждой из остальных национальностей не превышает 1 %. Численность русских превышает 120 млн, при этом основная часть размещена на территории России вне автономий и республик Федерации. Остальное население России делят на пять групп (по численности этносов): 1) численность более 1 млн (татары, украинцы, чуваши, башкиры, белорусы, мордва); 2) численность от 300 до 900 тыс. чел. (чеченцы, удмурты, марийцы, немцы, казахи, аварцы, евреи, армяне, буряты, осетины, кабардинцы, якуты, даргинцы, коми, азербайджанцы); 3) численность от 100 до 300 тыс. чел. (кумыки, лезгины, ингуши, тувинцы, молдаване, калмыки, цыгане, карачаевцы, коми-пермяки, грузины, карелы, адыгейцы, корейцы, лакцы); 4) этносы численностью от 10 до 100 тыс. чел. (таких этносов более 30); 5) этносы численностью от 1 до 10 тыс. чел. (таких этносов свыше 20).

По структуре национального состава (без учета русского населения) регионы можно разделить на три вида: многонациональные регионы (например, Дагестан); двунациональные регионы (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ханты-Мансийский и Долгано-Ненецкий автономные округа); моноциональный регион (Адыгея, Северная Осетия, Бурятия, Калмыкия и др.). Север и северо-запад европейской территории страны заселен народностями угро-финской языковой группы: коми, пермяки, карелы, саамы. В Поволжье, Приуралье, Прикамье и Сибири наряду с русскими проживает ряд народов и народностей, получивших свою автономию после Октябрьской революции 1917 г. Это относящиеся к угро-финской группе удмурты, мордва (эрзя и мокша), марийцы и говорящие на языках тюркской группы татары, башкиры и чуваши. Малочисленные народы Севера представлены самодийской группой. К ней относят ненцев, нганасан и селькупов. В центральной части Западной Сибири проживают народы угорской группы — ханты и манси. Населяющие территорию Восточной Сибири и Дальнего Востока эвенки, эвены, нанайцы и удэгейцы составляют тунгусо-маньчжурскую группу. Чукчи, каряки, юкагиры, нивхи относятся к полиазиатским народам, а эскимосы и алеуты, имеющие американоидные черты, — к особой семье. В монгольскую группу входят буряты, проживающие на юге Восточной Сибири. К этой языковой группе относят также калмыков, населяющих юго-западную часть Поволжья [2].

Исходя из представленной выше картины можно сделать вывод о том, что на территории Российской Федерации вполне возможны межнациональные конфликты, анализируя приведенные социологические дан-

ные, также можно предполагать, что отношения между народами не всегда будут складываться в русле конструктивного взаимодействия. В случаях кризиса государственности этническая общность и этническая культура, вырабатывающие оригинальные ответы на вопросы, могут послужить основным фактором напряженности. Это объясняется тем, что одной из функций этнической культуры является психологическая защита индивида. Необходимо заметить, что повышенное чувство внешней опасности, высокая мера конфликтности по отношению к миру — все это не деструктивно для этнической культуры. Вредит скорее их недостаток, когда культура лишается внутренней напряженности, а следовательно, и мобильности. Процветание этноса зависит не от меры конфликтности, а от того, сколь хорошо функционируют психологические защитные механизмы этноса, сколь они развиты, адекватны, гибки. Так, в критической ситуации этнос с хорошо налаженным механизмом психологической защиты может бессознательно воспроизвести целый комплекс реакций, эмоций, поступков, которые в прошлом, в похожей ситуации, дали возможность пережить ее с наименьшими потерями. Это особенно бросается в глаза у народов с трудной исторической судьбой, но в целом относится ко всем [9]. Этническое сознание, которое часто представляется понятием «менталитет», понимается как система мировоззрения, основанная на этнической картине мира, передающаяся в процессе социализации и включающая в себя представления о приоритетах, нормах и моделях поведения в конкретных обстоятельствах. Через описания этих представлений в свою очередь может быть описана культурная традиция, присущая этносу или какой-либо его части в данный период времени.

Теперь представим себе, что происходит ситуация кризиса в государстве с большим количеством этносов, каждый из которых имеет свои уникальные механизмы реагирования на внешние раздражители, свой менталитет и свою систему восприятия действительности. К этому часто прилагается недовольство этнической элитой, считающей себя некоторым образом «обделенной» при распределении материальных ценностей. Получается сложная и многовекторная система взаимодействия, в которой государственная власть вынуждена балансировать между интересами различных этносов и их элит. При этом необходимо признать очевидную вещь, что под этнической политикой понимают политику, направленную на сохранение и развитие полиэтнического пространства страны, на налаживание цивилизованных отношений между различными народами, на мир и согласие между ними. Рассматривая сегодняшнюю этнополитическую обстановку в России, можно предположить несколько вариантов развития событий на среднесрочный период. Их можно обозначить такими названиями: «Кавказская карта», «Россия для русских», «Финно-угорский фактор», «Фактор икс», «Все по-старому» и «Национально-культурные автономии». Но перед тем как рассматривать перспективы, необходимо провести краткую оценку того, что на данный момент имеется в Российской Федерации. С 1992 по 2001 г. в стране действовал Государственный комитет, а затем Министерство по национальной политике. В 1993 г. при принятии Конституции Российской Федерации признавалась многонациональная структура общества, а следовательно, конституционное признание прав коренных малочисленных народов. Декларирована свобода в определении и указании своей национальной принадлежности, а также свобода выбора языка общения, воспитания, обучения и творчества. В 1996 г. произошло принятие Концепции государственной национальной политики [5]. В 1998 г. Россия провела ратификацию Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

«Все по-старому» — такой сценарий планирует продолжение сегодняшней национальной политики. Он предполагает наличие в составе регионов всех типов субъектов. Такое развитие событий позволяет «заморозить» многие конфликты, не дать им распространиться, но с другой стороны оставшаяся от СССР система может вновь представиться бомбой замедленного действия. В государстве подобном российскому весьма маловероятен факт проживания этноса внутри компактной территории. Большинство народов России рассеяны по всей стране. Власть в таких условиях вынуждена уделять много внимания национальным республикам, поскольку ситуация в них может измениться очень быстро. Печально известный «парад суверенитетов» и иные события первой половины последнего десятилетия двадцатого века заставляют федеральные власти внимательно смотреть за обстановкой в таких субъектах и поддерживать «титульное» население республик. Это выражается в предоставлении к назначению губернаторами представителей «титульной» национальности и поддержке местной реги-

циональной элиты, а также налаживания механизма «преемственности» не только на высшем уровне, но и на уровне регионов. Такую позицию юридически характеризует Концепция государственной национальной политики РФ, в которой сказано, что «...преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности. Благодаря объединяющей роли русского народа на территории России сохранились уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов.

В условиях переходного этапа в жизни страны непосредственное влияние на межнациональные отношения оказывает ряд взаимосвязанных тенденций общественного развития:

— стремление народов к самоопределению и объективный процесс интеграции российского общества; возрастающая самостоятельность субъектов Российской Федерации и воля граждан к упрочению общероссийской государственности;

— потребность в проведении общего курса экономических и политических реформ и разные социально-экономические возможности регионов, обусловленные их исторической и хозяйственно-культурной спецификой;

— стремление сохранить и развивать национально-культурную самобытность и приверженность духовной общности народов России» [5].

В Концепции также признается неправильность советского режима, в т. ч. его отношение к национальностям. «На развитие межнациональных отношений оказывает существенное влияние наследие прошлого. Тяжелый удар по всем народам страны, включая русский, был нанесен тоталитарной системой, массовыми депортациями и репрессиями, разрушением многих национальных культурных ценностей. Наряду с достижениями в развитии и сотрудничестве народов, которые имелись в советский период, проводился курс на унификацию, заложивший основу нынешних противоречий.

После распада СССР начался новый этап в развитии государства на основе традиций российской государственности, принципах федерализма и гражданского общества. Однако отсутствие концепции государственной национальной политики затрудняло процесс становления Российского федеративного государства, осуществления реформ и достижения межнационального согласия.

Наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявляются в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами разделенных народов, на территориях со сложной социально-экономической, экологической и криминогенной обстановкой, в местностях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения» [5]. Несмотря на то что Концепция принята более десяти лет назад большинство положений не утрачивают своей актуальности и по сей день. На их основе во многом строится сегодняшняя национальная политика, а следовательно, и взаимодействие наций.

«Россия для русских» — такой сценарий имеет право на существование, поскольку русские являются единственным крупным этносом на территории российского государства формально не имеющим своей государственности в виде республики или автономной области. Довольно часто они составляют большую часть населения республик, например в Мордовии. Подобную позицию очень ярко проиллюстрируют несколько фрагментов из интернет-выступления известного мыслителя современности Дугина после событий в Кондопоге. «В истории с Кондопогой есть несколько сторон, и все они очень тревожные. Это первый столь масштабный конфликт в российской глубинке на межэтнической почве. Речь идет не только о бытовом инциденте между подвыпившими молодыми людьми и пьяной драке. Хулиганство — это обычная вещь для любых стран, и Россия здесь не исключение. Другое дело, когда пьяная драка, хулиганские выходки и совершенные в ходе них убийства начинают оформляться с привлечением межэтнических аргументов, когда вместо матерных оскорблений в адрес друг друга люди начинают затрагивать этническую принадлежность участников бытового конфликта или, что еще хуже, применять сюда вероисповедание. Тогда получается не просто более глубокое оскорбление одного человека другим, не просто агрессия, но пробуждаются совершенно дру-

гие механизмы — механизмы коллективной идентичности... Безусловно, существуют проблемы этносов. И если в русско-карельский северный город приезжают представители Кавказа и еще начинают заниматься определенным специфическим бизнесом, основанным на этнических связях, естественно, рано или поздно это породит социальное напряжение, которое в экстремальных условиях выльется в нечто подобное тому, что мы видели. Особенно если приезжие обнаглеют и воспримут типично великороссскую доброжелательность и открытость за вседозволенность и слабость... События в Кондопоге, это, по сути дела, разновидность этнического погрома. Здесь, как и в любом межэтническом конфликте, принципиально нельзя найти ни правых, ни виноватых. Не бывает чистых жертв и чистых агрессоров. Совершенно невозможно найти и наказать т. н. „зачинщиков", которых сейчас будет искать милиция, личности которых будут выяснять средства массовой информации, общественные деятели, представители Общественной палаты» [3]. Необходимо сказать, что приведенные здесь высказывания относительно политкорректны. Обычно сторонники такого подхода оперируют тем, что русский народ сделал самый большой вклад в развитие России, что он является «стержневым», а остальные народы лишь своеобразное добавление к нему. Резюмируя подобные позиции, можно сказать, что состояние «плавильного котла», который представляет собой сегодняшняя Россия, устраивает далеко не всех. Местное население изначально негативно относится к приезжим, а если к этим разногласиям добавляются разные этнические традиции и идентификация «свой-чужой», тогда представители самого большого по численности этноса России могут стать жертвой провокации и в сложных ситуациях маргинальный политик может использовать их поддержку для построения собственного имиджа как защитника «народных интересов», что может привести к вспышке агрессии во многих регионах, где проживают более двух этносов.

«Кавказская карта»: история говорит нам о том, что Кавказ был и остается местом политической и этнической напряженности. Две чеченские кампании, плачевное положение населения в республиках, проблемы, которые признаются во всеуслышание федеральной властью, говорят о том, что регион потенциально взрывоопасен. К этому можно добавить данные оклада, опубликованного в 2005 г. в Аналитическом вестнике Совета Федерации. «Северный Кавказ сегодня — это сложная система отношений между народами, государствами. Происходящие здесь процессы тысячами нитей связывают регион со всем миром. Кавказ — это не только естественный географический рубеж между Европой и Азиатским, Ближневосточным регионами, древнейшая транспортная артерия (Малый шелковый путь, Дорога пряностей и благовоний), связывающая два континента, но и источник стратегических природных энергетических ресурсов — нефти и газа. И, наконец, Кавказ — это стык двух цивилизаций — западной (христианской) и мусульманской, двух мировых идеологий, декларирующих различные духовные ценности и миропорядок» [6, с. 47]. Позиция властей исходит еще и из того, что Россия считает Кавказ зоной своей геополитической ответственности, что предполагает очень негативную реакцию властей на действия третьих сторон. «Так как в новых геополитических условиях основной передел мира ведется за установление контроля над природными ресурсами, геостратегическими и военно-морскими путями, то главной стратегической целью крупных мировых держав является оттеснение России на северо-восток Евразии, подальше от одного из главных коммуникационных подступов к центру мировых ресурсов: Средиземноморско-Черноморского — Кавказско-Каспийского региона. Ближайшие цели — сделать неконкурентоспособными, затратными имеющиеся российские магистральные газо- и нефтепроводы, проложив в обход России собственные транспортные артерии, доставляющие дешевое сырье из Казахстана, Азербайджана, Ирана в Европу и Америку. Поэтому внутриполитическая нестабильность на Северном Кавказе и в Закавказье в значительной мере выгодна целому ряду государственных и межгосударственных образований, преследующих исключительно свои национальные (политические и экономические) интересы. Попутно решаются среднесрочные задачи: не допустить возрождения России до уровня сверхдержавы; подорвать ее влияние в бывших советских республиках; сузить ее геостратегическое пространство до рамок собственных границ и подстегнуть сепаратистские настроения в отдельных российских регионах, в том числе и на Северном Кавказе, снижая таким образом ее престиж и имидж в мировом сообществе; превратить в сырьевой придаток развитых стран мира; усилить собственное влияние на процессы, происходящие в регионе, получив при этом

экономические и политические дивиденды. Свои стратегические притязания на этот край, называемый „солнечным сплетением Евразии", объявили многие страны, и в первую очередь США, Великобритания, Турция» [6, с. 51–52]. Таким образом, к сложной внутриполитической ситуации добавляется боязнь внешнеполитического вмешательства, которое наиболее вероятно в этом крайне нестабильном регионе. На территории Кавказа проживает очень большое количество этносов. Так, некоторые исследователи считают, что только в одном Дагестане проживают примерно 100 народностей [1, с. 28]. Эти народы не всегда жили в мире и достаточно небольшого инцидента, чтобы вызвать конфликт.

«Финно-угорский фактор» — развитие взаимодействия между финно-угорскими народами как в рамках России, так и за ее пределами — приводит и приведет более к положительным последствиям, нежели к отрицательным. В одной из энциклопедий дано такое определение финно-угорской группе народностей: «...группа народов, говорящих на финно-угорских языках, живущих чересполосно в Западной Сибири, Центральной и Восточной Европе. Большинство финно-угорских народов свободно владеют русским языком, для многих русский язык — родной. Финно-угры — коренное население северо-востока Европы, в значительной степени ассимилированное славянами. Результат ассимиляции коренного населения со славянами, тюрками и многими другими народами — близкий к славянским русский язык» [8]. Финно-угры уже много веков проживают бок о бок с русскими. Зарубежные народы также адекватно относятся к России и русским и только Эстония представляет собой явное исключение. Этот этнический фактор используется скорее с целью извлечь политические дивиденды из этнической ситуации.

«Фактор икс» приобретает значение в связи с возрастанием противоречий в сибирских и дальневосточных республиках. Так, например, некоторый подъем национализма наблюдается в Тыве и Якутии. Как фактор раздора здесь выступает тот факт, что русские могут составлять большую часть населения республики. Пока эти проблемы и способы их решения малоизучены.

«Губернизация России». Поскольку при создании российского государства разные типы субъектов федерации получили разный юридический статус, то сразу же возникла идея его выравнивания. Рассматривая предпосылки создания подобных идей, необходимо отметить, что «...разрабатывая модель национально-государственного устройства Российской Федерации, важно помнить об этих основополагающих ценностях и о том опыте, который был накоплен в советское время. В 1977 г. в связи с принятием новой Конституции СССР было заявлено, что в Советском Союзе создана „новая историческая общность советский народ". После развала СССР многие отказались от этого понятия, посчитав его фикцией. Однако при вдумчивом подходе к проблеме невозможно отрицать существование в СССР советского патриотизма и чувства общности, когда представители разных народов, находясь за пределами своей страны, считали себя и представлялись советскими. Существовала и другая точка зрения, которая рассматривала „советский народ" формой существования реального российского суперэтноса — носителя русской цивилизации. Несмотря на неопределенность и расплывчатость, реальное существование суперэтноса никем из исследователей под вопрос не ставится. Так же, как в Римской империи, принадлежность к общей цивилизации позволяла иллирийцу Диоклетиану, бывшему „варвару" — иберийцу Септимию Северу и африканцу Апулею ощущать свое единство и отличие от „варваров". Или как сегодня североамериканцы, немцы, англичане, французы и скандинавы осознают свою общность и отличие от не входящих в западноевропейский суперэтнос турок, албанцев, болгар и сербов» [4, с. 34–35]. Эти мысли, как и многие подобные высказывания, имеют следующую логику: в едином экономическом и политическом пространстве должно иметься единое этническое пространство, которое открывает новые возможности для всех народов в стране. При этом народы могут сохранять свои национальные черты. Фактически отход от разноуровневой структуры и «приведение к общему знаменателю» были сделаны после введения института федеральных округов и полномочных представителей Президента в них. При рассмотрении этнической ситуации и перспектив ее развития важны иные параметры. При создании однопорядковых субъектов возможно создание этнических объединений на основе национально-культурной автономии. Тогда не придется констатировать, например, такой факт, что большинство мордвы проживают за пределами Мордовии. Этот путь перспективен, но практически неосуществим, поскольку этнические элиты в республиках вряд

ли пожелают расставаться с привилегиями. Здесь необходимы политическая воля, потребность в изменениях.

Рассмотрев возможные варианты проявления этнического фактора в России, необходимо помнить, что этническая элита во многом определяет позицию этноса по отношению к власти. Как пишет в своей статье Александр Юсуповский: «Элита, доминирующая в государстве, закрывает нацию в каркас собственных политических проектов, реализуемых через национальную политику. Она же пытается с разной степенью успешности и убедительности навязать свои интересы в виде „национальных интересов" (третий контур развития наций). Эту сторону процессов „нациестроительства" освещают многочисленные наработки авторов, исповедующих „конструктивистские" теории нации, для которых развитие наций — не эволюционный органический процесс, а деятельность, прежде всего, политического субъекта. Именно эта вершина этнополитического айсберга, выдаваемая ими за весь айсберг, дает основания заявлять о нациестроительстве в духе „воображаемых сообществ" Б. Андерсона, в духе чуть ли не произвольности и абсолютной пластичности этого процесса. Государства творят нации, трансформируют их, лепят из них все, что душе угодно.

Необходимо подчеркнуть системность национального развития: реально мы всегда сталкиваемся именно с проявлением „системных качеств" нации, где именно взаимодействие всех значимых факторов и контуров развития порождает ту или иную специфику проявления национальных взаимоотношений. Пытаясь свести их либо к этническим особенностям „таинственной русской души", вытекающим чуть ли не из генетики или мистической „крови и почвы", либо сводя все к злонамеренности политиков-манипуляторов, мы, конечно, можем эмоционально удовлетворить свои национальные чувства, потешить национальную гордость или почесать национальные язвы, но это закроет нам путь к более адекватному пониманию реальности.

Не вдаваясь в детальный теоретический анализ, скажем только, что ключ к самоопределению и самоорганизации наций, к выбору пути развития действительно лежит в самоопределении элит (или контрэлит), доминирующих в государстве и политике. И в конкуренции предлагаемых ими путей, проектов, стратегий национального развития. Но роль этнических факторов редко в истории какой-либо нации была активной и ведущей. Никакая „почва и кровь", никакая историческая судьба, сотни лет, прожитые совместно в одном государстве, никакая этническая солидарность не удержат в рамках одного государства элиты, осознавшие разнонаправленность и несовместимость своих стратегических и исторических интересов.

Те же США, разорвавшие отношения с „единокровной" (большей частью) Великобританией, Канада, Австралия, Новая Зеландия давно уже показали чрезмерность надежд на прочность этнокультурных скрепи „кровных уз" Этнокультурная родственность сербов и хорватов отнюдь не препятствовала озверению, с которым время от времени эти народы выясняли отношения друг с другом. Также как без осознанной позиции элит и предлагаемых ими проектов не произошло бы только на основе этнической общности и близости ни объединения разделенной войной Германии, ни дезинтеграции Чехословакии или СССР, ни превращения русских в разделенную нацию. А вот история полиэтнической Швейцарии, которую неоднократно пытались растащить и воссоединить с этнически, языково и культурно близкими державами показывает прямо противоположный пример» [10].

Итак, этнический фактор служит в основном для идентификации людей с крупной общностью. Элита или контрэлита может обострить противоречия, вызвать волнения или спровоцировать погромы. Понятие народности и принадлежности к определенному этносу в данном случае будет играть роль знамени, хотя истинные цели могут быть далеки от заявленных. Кроме того, столкновения меньших масштабов могут происходить на бытовой почве. Они могут привести в человеческим жертвам, но редко доводят до большой напряженности, если это не привлекает внимание, например, СМИ. Во время экономического процветания подобные факторы не проявляют себя или проявляют, но в меньшей степени, то же самое происходит при наличии сильной вертикали власти. А в случаях кризиса или в ситуации смены властной элиты, или перераспределения полномочий между представителями существующей власти этнический фактор наряду с религиозным приобретает особую значимость. Про свою этническую принадлежность начинают говорить представители элиты и интеллигенции. Этнополитическая ситуация в многонациональных странах является одним из важнейших факторов, определяющих стабильность государственной системы, что в свою очередь требует разработки взвешенной национальной политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Белозеров В. С.** Этническая карта Северного Кавказа / В. С. Белозеров. — М. : ОГИ, 2005. — 304 с.

2. **Волков Ю. Г.** Социология / Ю. Г. Волков, В. И. Добренькоп [Электронный ресурс] / Ю. Г. Волков. — Режим доступа: http://society.polbu.ru/volkov_sociology/ch96_1.html. — Загл. с экрана.

3. **Дугин А.** Отсутствие последовательной этнической политики в России чревато катастрофой [Электронный ресурс] / А. Дугин. — Режим доступа: http://prediger.ru/forum/index.php?showtopic=1552. — Загл. с экрана.

4. **Жириновский В. В.** Новое устройство России / В. В. Жириновский. — М. : Изд-во либер.-демокр. партии России, 1999. — 104 с.

5. Концепция развития национальной политики Российской Федерации. 15.06.1996 № 909 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru. — Загл. с экрана.

6. Современная ситуация на Северном Кавказе : проблемы национальной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2005. — № 11 (263). — С. 45–54.

7. Социологический словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://slovari.yandex.ru. — Загл. с экрана.

8. Финно-угорские народы России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki. — Загл. с экрана.

9. Этнопсихология как наука об этнической самоорганизации : основные понятия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ethnopsyhology.narod.ru/basicideas.htm. — Загл. с экрана.

10. **Юсуповский А.** Русский этнический национализм : лекарство или яд? [Электронный ресурс] / А. Юсуповский. — Режим доступа: http://www.apn.ru/publications/article10779.htm. — Загл. с экрана.

Поступила 09.07.10.

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

Р. Н. Абрамов

В статье анализируются современная обстановка на Северном Кавказе, создание федерального округа и перспективы развития этнополитической ситуации, возможные сценарии развития событий, реформирование административно-территориального деления как способ разрешения проблемы.

В середине первого десятилетия XXI в. Северный Кавказ вступил в период развития этнополитических процессов, для которого характерны как актуализация некоторых тенденций первой половины 90-х гг., так и появление новых, обусловленных динамикой регионального этнополитического кризиса и особенностями современного этапа развития России как сложной этнофедеральной системы. Анализ и прогнозирование конфликтных процессов на региональном уровне требуют уточнения некоторых методологических предпосылок, в частности, конкретизации самого понятия «регион». Показательны те изменения, которые произошли в последние годы в определении региона на Юге России. Понятие «Северный Кавказ», которое после учреждения федеральных округов в 2000 г. стало вытесняться в политическом лексиконе новым понятием «Юг России», после трагических событий в Беслане (сентябрь 2004 г.), Южной Осетии и Абхазии (август 2008 г.) вновь вернулось в политический актив. Такие изменения не являются чисто терминологическими, они свидетельствуют о новой расстановке акцентов власти в регионе и о выделении доминирующего фактора в региональном конфликтном процессе, который не распространяется на весь Юг России. Ведь сам феномен региона в духе господствующей в современном обществоведении и политическом мышлении постмодернистской методологии «...не является объектом ни независимо существующим, ни данным от природы. Это интеллектуальная концепция, созданная мышлением, использующая определенные признаки, характерные для

© Р. Н. Абрамов, 2010

данной территории, и отбрасывающая все те признаки, которые рассматриваются как не имеющие отношения к анализируемому вопросу» [1, с. 13].

Активное внедрение в общественное сознание с 2000 г. новой категории «Юг России» не просто сопровождало учреждение федеральных округов, но и свидетельствовало о том, что системный региональный кризис, связанный с этнополитическими конфликтами на Северном Кавказе и во многом определявший его политическую конфигурацию, уже не рассматривался властью к началу этого периода как основная проблема региона. Включение в состав «Юга России» субъектов Федерации, не вовлеченных в северокавказские региональные кризисные процессы 90-х гг., говорило о новой расстановке приоритетов в региональной политике в России, связанных с развитием экономики, социальной сферы, культуры.

Возвращение в политический обиход понятия «Северный Кавказ» свидетельствует о том, что федеральная власть осознала всю серьезность положения в регионе и наличие в нем политической доминанты — системного этнополитического кризиса. Два основных региональных конфликта, определивших контуры этноконфликтного процесса на Северном Кавказе в постсоветский период – чеченский кризис и осетино-ингушский конфликт — находятся не столько в стадии урегулирования и тем более разрешения, сколько претерпевают такие изменения, которые могут привести к новым всплескам конфликтности в регионе. Так, чеченский кризис проходит через этап трансформации (изменение объекта, предмета конфликта, перегруппировка участников, реинтерпретация основных проблем). В принципе это типичные действия управления по существу неразрешимыми конфликтами, основанными на этносепаратизме.

Осетино-ингушский конфликт находится в «замороженном» состоянии, что отнюдь не является обыденным синонимом научного термина «латентный конфликт». При этом местные власти не скрывают, что сдерживать конфликты осетин и ингушей бывает весьма трудно и достигается это не всегда законными методами. В Северной Осетии есть так называемые закрытые населенные пункты, куда беженцам возвращаться не рекомендовано. По мнению представителей местной власти, это помогает предотвратить межнациональные конфликты.

Латентность конфликта предполагает достаточно глубокую степень его урегулированности, то есть достижение согласия между сторонами по дальнейшему совместному взаимодействию, хотя и без разрешения основных проблем, породивших конфликт. Одновременно происходит формирование новых очагов открытого этнополитического противостояния, наиболее острый из которых складывается в Дагестане.

Большой потенциал межэтнического напряжения имеется в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгее, Ставропольском и Краснодарском краях, то есть практически по всей территории Северного Кавказа. Существенное влияние на развитие этнополитических процессов на Северном Кавказе оказывает обстановка на Южном Кавказе, превратившемся в арену столкновения геополитических интересов и конкурирующих геополитических проектов. Геополитическая роль Кавказа, как Северного, так и Южного, резко повысилась к началу XXI в.

Юг России вовлечен в так называемые сетевые войны, целью которых является предотвращение консолидации российской государственности и поддержание управляемого кризиса в регионе [2, с. 34—35]. С созданием в январе 2010 г. Северо-Кавказского федерального округа, сформированного из состава Южного федерального округа, в развитии региона начался новый этап, который позволит в дальнейшем решить многие проблемы данной территории РФ.

Характер регионального кризиса

В региональном кризисе на Северном Кавказе в 2000—2003 гг. действительно произошла частичная деэскалация этноконфликтной составляющей и к началу 2004 г. наступила относительная стабилизация в этнонациональных отношениях [3]. Такая ситуация характерна и для этнонациональных отношений в других частях России. Таким образом, динамика социально-политических процессов на Северном Кавказе соответствует общей логике развития событий в стране, что свидетельствует о реальной интегрированности региона в современный российский социум.

Вследствие наступившей кратковременной стабилизации власть получила уникальный шанс не реактивно, а проективно скорректировать национальную и региональную политику. Этот шанс не был использован, со стороны властных структур произошла переоценка достигнутых результатов, позитивные тенденции стабилизации были восприняты как достижения устойчивой стабильности.

Политики различного уровня стали говорить о постконфликтной реконструкции региона, таким образом предполагая, что основной кризис в этнонациональных отношениях позади. При этом серьезных изменений в управлении этнонациональными процессами ни на федеральном, ни на региональном уровнях не произошло. Однако, несмотря на обострение ситуации, начиная с весны и лета 2004 г., позволяющее оценить этот период как эскалацию системного регионального кризиса, было бы неправильным занять и крайнюю противоположную позицию и отрицать какие-либо позитивные результаты вообще.

Такой вывод может показаться чрезмерно оптимистическим на фоне периодических вспышек террористической деятельности в регионе: на первый взгляд ареал террористической активности расширяется, и Северный Кавказ превращается в регион почти сплошной террористической активности. Но при такой внешне справедливой оценке важно обратить внимание на нарастающий потенциал конструктивности в регионе, связанный, прежде всего, со стремлением людей к восстановлению нормальной жизни, к хозяйственному развитию Северного Кавказа, к новым масштабным проектам по реконструкции Юга России. В регионе уже сформировались, пользуясь синергетической терминологией, аттракторы, предлагающие населению этого обширного края альтернативу хозяйственного развития в условиях регионального этнополитического кризиса: это Краснодарский край и Ростовская область. Первый уже приблизился к бездотационному бюджету, в Ростовской области возрождается крупное производство, а сам Ростов, объявленный в 2000 г. центром Южного федерального округа, постепенно превращается в бурлящий жизнью космополитичный мегаполис.

Более того, сам факт активизации террористической деятельности свидетельствует об определенной стабилизации этнополитических процессов на Северном Кавказе и о том, что со стороны деструктивных сил необходимы крайние шаги для того, чтобы эту ситуацию дестабилизировать в региональном масштабе. Резкий всплеск террористической деятельности обусловил крайние и не всегда взвешенные оценки ситуации в регионе: обстановка на Северном Кавказе стала описываться в самых мрачных тонах, Северный Кавказ вновь был обозначен как основная угроза целостности России и российской государственности. Были созданы комиссии и рабочие группы по изучению и прогнозированию ситуации на Северном Кавказе, от которых ожидались и ожидаются скорейшие результаты и предложения по радикальному изменению ситуации к лучшему.

Столь резкие изменения в оценке событий на Северном Кавказе свидетельствуют:

1) об отсутствии должной аналитико-прогностической работы;

2) об импульсивности и реактивности в суждениях, претендующих на статус долгосрочных прогнозов [4, с. 98].

Однако очень важно, чтобы ситуация в регионе была адекватно оценена, и только на этой основе можно осуществить действительно крайне необходимые изменения в политике государства по отношению к региону. При этом необходимо учесть соотношение конструктивных и деструктивных факторов и процессов, не группировать их на основе заранее определенной радикальной оценки ситуации в регионе, учитывать, что в мировой практике имеется немало аналогов северокавказскому региональному этнополитическому кризису, облегчающих прогнозирование его динамики. Необоснованные апокалиптические прогнозы регионального развития также общественно опасны, как и необъективная переоценка достигнутой стабилизации, так как формируют и у жителей региона, и у населения России кризисный модус поведения и в конечном итоге содействуют развитию событий по худшему из сценариев.

Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе можно охарактеризовать следующим образом: в регионе, несмотря на резкую эскалацию кризисных явлений в 2004 г., сохраняется относительная стабильность, которая, однако, носит неустойчивый и обратимый характер, сохраняется высокий уровень конфликтности. Этот взвешенный вывод был сделан на основе предварительного анализа большого фактического и аналитического материала, поступившего из всех субъектов Федерации, входящих в Южный федеральный округ, экспертной группой, работавшей при Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Д. Н. Козака осенью 2004 г. [5, с. 101–103]. Основные тенденции в развитии этнополитической ситуации в регионе, обозначенные в этом документе, подтвердились дальнейшим развитием событий. Ситуация стала не столько лучше или хуже по сравнению с серединой или концом 90-х гг., она стала качественно иной.

Сепаратизм или по крайней мере автаркия, действительно владевшие умами многих людей на инерционной волне, последовавшей за распадом СССР, вытеснены на периферию общественного сознания региона, экстремистские и террористические группы, действующие в большинстве субъектов Федерации на Северном Кавказе, представляют собой маргинализированную часть общества, непосредственные участники которых, хотя и связаны родственными и этноклановыми узами с законопослушными гражданами, все же не определяют умонастроения ни одной этнической общности в регионе и не могли бы существовать без подпитки извне. Регион вступил в длительную полосу затяжного регионального этнополитического кризиса, и спорадическая террористическая активность является атрибутивным признаком такого этапа развития регионального социума.

Локальные конфликты, деполитизация и реполитизация этничности

Для понимания динамики конфликтного процесса в регионе в 2000 гг. важно отметить, что на рубеже 1990-х и 2000-х гг. конфликтность переместилась с регионального уровня (открытые конфликты с этапами вооруженной борьбы) на локальный. Это стало одной из причин неадекватной оценки динамики процесса органами власти.

Локальные — это фактически межобщинные конфликты, в которых власть, как правило, региональная, выступает в качестве посредника, а не стороны конфликта, как это бывает в этнополитических конфликтах. Такие конфликты, которых за 1990—2000 гг. в каждом из субъектов Федерации на Юге России насчитывается несколько десятков, ошибочно считаются менее опасными по сравнению с крупномасштабными конфликтами. Нередко властные органы, работающие со СМИ, стремятся осуществить «идеологическую редукцию» таких конфликтов — представить их как не этнические, как бытовые, предлагая общественному мнению неадекватный выбор между бытовым конфликтом и этническим конфликтом [6, с. 58].

Опасность локальных конфликтов заключается прежде всего в том, что в таких условиях повышается готовность населения участвовать в открытых конфликтных действиях. Это отмечается во многих социологических исследованиях, проводимых в регионе. Локальные конфликты создают благоприятную почву для этноконфликтной мобилизации населения этнополитическими элитами или этническими антрепренерами, что может сыграть свою негативную роль в условиях затяжных, «замороженных», латентных конфликтов и способствовать быстрому вовлечению людей как в эти застарелые конфликты, так и вызревающие новые. Таким образом, в регионе на первый взгляд сложилась парадоксальная ситуация: региональный конфликтный процесс в первые три года XXI в. деэскалировался, а конфликтная готовность людей — повысилась.

Неурегулированность затяжных этнических конфликтов в регионе, наличие очагов потенциальных претензий этнических общностей друг к другу или к государству, постоянные всплески локальных конфликтов создают благоприятную почву для нарастания негативных тенденций в сфере региональной безопасности, с другой стороны — сами эти угрозы являются мощными конфликтогенными факторами и затрудняют урегулирование затяжных конфликтов. Таким образом, сложился замкнутый круг, в котором региональные конфликты с выраженным этническим и этнополитическим компонентом стали важнейшей угрозой национальной безопасности в регионе, а с другой — уязвимость региональных систем безопасности препятствует долговременной и устойчивой стабилизации межэтнических отношений в регионе.

Вторая тенденция этого периода (начала 2000-х гг.) — частичная деполитизация этничности. Это, бесспорно, большое достижение этнополитического менеджмента, однако, и в этом случае успехи были переоценены. Даже частичная деполитизация этничности выводит государство из числа активных действующих лиц в конфликтах, что создает иллюзию завершения всего конфликтного процесса. Поэтому, несмотря на значительное число локальных конфликтов, в которых его участники идентифицируют себя или противоположную сторону в этнических категориях, что и дает возможность обозначить такой конфликт как этнический, для региональных властей типичными являются оценки ситуации в межнациональных отношениях как стабильной [7, с. 78—79]. Вместе с тем развитие событий с осени 2004 г. и в 2005—2006 гг. свидетельствует, что период относительной деполитизации этничности закончился и наступает период реполитизации этничности, результатом которой в отличие от политизированной этничности первой половины и середины 1990-х гг. будет политизированная

этноконфессиональная идентичность: новая политизация этничности в регионе происходит в контексте роста политического ислама и активного включения в политическую жизнь православного духовенства. Важно также отметить, что тенденция замещения этнического компонента социокультурной идентичности человека конфессиональным компонентом рассматривается экспертами как глобальная. «Религия станет играть все более важную роль в том, как люди определяют свою идентичность, — отмечают авторы доклада „Контуры мирового будущего" — Во многих обществах границы между религиозными группами и внутри них могут стать не менее важными, чем национальные границы» [8, с. 121].

Конфликтологические сценарии

В настоящее время можно предложить следующие сценарии развития регионального этнополитического кризиса:

1. *Позитивный сценарий*: поэтапная конструктивная деэскалация основных региональных конфликтов, снижение уровня социальной напряженности и последующая постконфликтная реконструкция региона.

Наличие условий реализации такого сценария недостаточно, из-за того что:

— отсутствует продуманная региональная и национальная политика на федеральном уровне;

— отсутствует проективное управление национальными процессами;

— не преодолевается «вертикальный» раскол общества, нарастает отчуждение народа от власти, фиксируется рост протестных настроений, как правило, принимающих на Северном Кавказе этническую окраску;

— произошла демодернизация экономики, сопровождавшаяся массовым закрытием индустриальных производств либо существенным сокращением объемов производства, что привело к возрождению досовременных способов самоорганизации социума, в первую очередь этноклановой структуры, являющейся одним из системообразующих оснований современного и экономического, и социально-политического процесса в республиках Северного Кавказа;

— огромные размеры приобрел «серый» рынок, являющийся питательной средой коррупции;

— действуют факторы, обусловливающие миграционные настроения русских;

— продолжается политизация ислама, расширяется база приверженцев его радикальных форм;

— происходит геополитическая переконфигурация кавказского региона, ведется борьба за расширение влияния на его отдельные части и народы [9, с. 211].

Вероятность реализации позитивного сценария — невысокая, неуклонно снижающаяся с весны 2004 г.

2. *Умеренный сценарий* (сохранение основных тенденций настоящего) — затяжной этнополитический кризис с его классическими атрибутами:

— стагнация экономики на значительной части региона;

— деградация демократических политических институтов;

— эпизодическая террористическая активность;

— вспышки насилия;

— отток экономически активного населения;

— необвальное сокращение доли русского населения в республиках Северного Кавказа;

— «окостенение» общественного сознания [10, с. 57].

Наличие условий для реализации сценария — достаточное. Данный сценарий представляется наиболее вероятным и может реализовываться в течение неопределенного времени. Динамика процесса будет зависеть как от развития внутриполитической ситуации в России, так и международной — в рамках «Большого Кавказа». Вместе с тем отдаленные результаты такого процесса могут быть негативными и необратимыми: постепенное изменение этнополитической обстановки, этнодемографической и экономической структуры, конфессиональной ситуации приведет к существенному повышению вероятности эскалации регионального этнополитического кризиса, разрешение которого станет невозможным без использования силовых методов. Однако в современном состоянии региона имеются условия для перехода к конструктивной деэскалации кризиса: это, прежде всего, конструктивные настроения людей, непопулярность этносепаратизма у значительной части населения, несамодостаточность экономик северокавказских субъектов РФ и их интегрированность в общероссийскую экономику, расширение диаспор за пределами титульных территорий и др.

3. *Негативный сценарий* — нарастание и взаимное наложение негативных тенденций 2004—2005 гг., рост недовольства как региональной, так и федеральной властью, возникновение массовых протестных движений, кризис региональных властных ин-

ститутов, рост сепаратистских настроений как реакция на неспособность Федерального центра урегулировать ситуацию в регионе, ускоренный отток русского населения не только из республик, но и из Ставропольского края, перерастание локальных конфликтных ситуаций в затяжные конфликты, возникновение и разрастание альтернативных органов власти, активизация политической деятельности в регионе международных, в том числе неправительственных организаций.

Наличие условий для реализации сценария — достаточное. Данный сценарий уступает по степени вероятности умеренному варианту, которая, однако, будет повышаться в случае кризисных вариантов развития России в целом и, наоборот, снижаться при стабилизации обстановки в стране, повышении ее геополитического статуса, восстановлении влияния на Большом Кавказе.

4. *Алармистский сценарий* — резкая эскалация конфликтов, массовое создание альтернативных органов власти, начало военных действий, обвальный отток русского населения из всех республик Северного Кавказа и Ставропольского края, ускоренный — из Краснодарского края, вмешательство иностранных государств, межгосударственных и неправительственных организаций, отторжение центральной и восточной части Предкавказья от России [11]. Наличие условий для реализации сценария — недостаточное. Возрастание вероятности сценария может быть обусловлено масштабным кризисом российской государственности, экономическим коллапсом, полной утратой геополитического влияния России в Закавказье.

Контуры развития

Теоретической основой решения комплекса этнополитических проблем на Юге России должен быть ясный и понятный обществу образ желаемого национально-этнического устройства страны. Современная политическая философия предлагает три основных позитивных образа этнических отношений в полиэтничном государстве: национальное государство, поликультурное общество, мультикультурное общество. Политической культуре России в наибольшей степени соответствует образ поликультурного общества. Этот образ не обязательно будет положительно воспринят всем российским обществом, но четко артикулированный выбор цели со стороны государства необходим при определении дальнейших путей развития российской этносферы.

Представляется, что основной практический путь преодоления регионального этнополитического кризиса — наращивание потенциала согласия и созидания в регионе через реализацию трансрегиональных мегапроектов, благодаря которым автаркический характер этноклановых экономик будет постепенно трансформироваться под влиянием новых экономических и социальных связей, развития трансрегиональной транспортной инфраструктуры. При этом необходимо постепенное «размывание» этноклановой структуры северокавказских обществ за счет:

— формирования современных производств;

— вовлечения республиканских экономик в трансрегиональные связи;

— технократизации и декриминализации этнополитических элит;

— секуляризации политического процесса;

— упреждающих доюридическое решение накапливающихся проблем и конфликтов;

— а также развитие за счет российских финансовых источников межрегиональных институтов гражданского общества как инструмента снижения значимости этноклановой структуры;

— дальнейшего формирования очагов стабильности как аттракторов развития северокавказского общества [12].

В духовной сфере приоритетным направлением регионального этнополитического менеджмента должно стать формирование современной российской идентичности у жителей региона. Социокультурная идентичность современного российского общества так и осталась по крупному счету постсоветской, и те явные тенденции формирования новой российской идентичности, очевидные в середине — второй половине 90-х гг., которые, как тогда представлялось, приведут к становлению новой российской идентичности, оказались незавершенными. Постсоветская идентичность, сформировавшаяся в первой половине 90-х гг., по своей природе могла быть только конфликтной идентичностью и отражать период отхода от одной идентичности («советскости») к другой, российской. Личности с такой переходной идентичностью не могут чувствовать себя тождественными друг другу, конфликты идентичностей в такой ситуации неизбежны.

На Юге России, где все политические процессы проходят в русле взаимодействия этнических групп и привлечения этничности в качестве одного из важнейших инструментов электоральной и иной политической мобилизации, предпринимались многочисленные попытки создания политических объединений на этнической или суперэтнической основе, формирования региональных политических идентичностей (например, создание Конфедерации горских народов Кавказа, затем — Конфедерации народов Кавказа с явной сепаратистской ориентацией). В качестве идентификационной базы была актуализирована идея о «кавказской цивилизации», которая не имеет под собой ни исторических, ни этнографических, ни культурологических оснований, тем не менее охотно поддержанная рядом интеллектуалов. В последнее время заметно актуализировались этноконфессиональные идентичности.

Представляется, что новая российская идентичность должна:

— во-первых, отражать геополитические реалии современного мира и фиксировать желаемое место России в геополитическом устройстве мира через 15—20 лет;

— во-вторых, иметь четкие цивилизационные ориентиры;

— в-третьих, быть обращенной в будущее, а не прошлое;

— в-четвертых, иметь светский характер;

— в-пятых, быть основанной на нескольких прорывных проектах, в которых Россия теоретически может стать мировым лидером.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Вавилова Е. В.** Экономическая география и регионалистика : учеб. пособие / Е. В. Вавилова. — М. : Гардарики, 2004. — 643 с.

2. Взаимоотношения выходцев с Кавказа с коренным населением регионов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.openbudget.karelia.ru. — Загл. с экрана.

3. География России : энцикл. словарь / под ред. А. П. Горкина. — М. : Большая рос. энцикл., 2009. — 435 с.

4. Геополитическое положение Большого Кавказа [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.geoslb.ru. — Загл. с экрана.

5. **Дружинин А. Г.** География (экономическая, социальная и политическая) / А. Г. Дружинин. — М. ; Ростов н/Д : МарТ, 2007. — 526 с.

6. **Козьева И. А.** Экономическая география и регионалистика : учеб. пособие / И. А. Козьева, Э. Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2005. — 176 с.

7. **Морозова Т. Г.** Региональная экономика : учеб. пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, С. С. Шишов. — Москва : ЮНИТИ, 2007. — 291 с.

8. Регионы России : социально-экономические показатели : стат. сб. / Госкомстат России. — М. : Финансы и статистика, 2009. — 564 с.

9. Россия в цифрах : крат. стат. сб. / Госкомстат России. — М. : Финансы и статистика, 2009. — 267 с.

10. Россия в цифрах : крат. стат. сб. / Госкомстат России. — М. : Финансы и статистика, 2009. — 273 с.

11. Сценарии развития этнополитической обстановки в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.u-f.ru. — Загл. с экрана.

12. Факторы этнической напряженности на Кавказе [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.slbfo.ru. — Загл. с экрана.

Поступила 16.06.10.

Сведения об авторах

Абрамов Руслан Николаевич, студент V курса специальности «Политология» Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва.

Баляев Сергей Иванович, кандидат психологических наук, доцент кафедры общей психологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Бахлов Игорь Владимирович, доктор политических наук, профессор кафедры, доцент, заведующий кафедрой всеобщей истории и мирового политического процесса, руководитель НОЦ «Политический анализ территориальных систем» Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: bahlov@mail.ru.

Бахлова Ольга Владимировна, доктор политических наук, доцент, профессор кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, ведущий научный сотрудник НОЦ Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Глебочкин Михаил Павлович, кандидат философских наук, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Доленко Дмитрий Владимирович, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: dvdolenko@mail.ru.

Зайцева Лариса Александровна, кандидат политических наук, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Изергина Нина Ивановна, доктор политических наук, профессор кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Казакова Марина Николаевна, кандидат политических наук, докторант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, старший научный сотрудник НОЦ Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: mnkazakova@mail.ru.

Кирдяшов Василий Филиппович, кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Конченко Жанна Дмитриевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета, им. Н. П. Огарева; e-mail: dvdolenko@mail.ru.

Логинов Александр Валерьевич, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: Loginov77@rambler.ru.

Макшаева Евгения Николаевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Мальченков Станислав Александрович, преподаватель кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Мариский Олег Иванович, доктор исторических наук, профессор кафедры экономической истории и информационных технологий Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: mariskinoi@mail.ru.

Митин Сергей Владимирович, кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Мищеряков Сергей Александрович, студент V курса специальности «Политология» Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: Atrox88@rambler.ru.

Напалкова Ирина Геннадьевна, кандидат исторических наук, докторант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, старший научный сотрудник НОЦ Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: zamisi@yandex.ru.

Петухов Алексей Валентинович, кандидат социологических наук, доцент кафедры регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Савкин Николай Степанович, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии для естественно-научных и инженерных специальностей Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Солдатова Анна Сергеевна, студентка V курса специальности «Политология» Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: anasoldatova@mail.ru.

Тарасов Роман Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры экономической истории и информационных технологий Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева; e-mail: 9023060@mail.ru.

Фофанова Катерина Владиславовна, доктор социологических наук, профессор кафедры методологии науки и прикладной социологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Чекушкин Александр Николаевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Якина Людмила Александровна, аспирант кафедры методологии науки и прикладной социологии Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

КНИГИ ПО ПОЛИТОЛОГИИ, ИЗДАННЫЕ МОРДОВСКИМ УНИВЕРСИТЕТОМ В 2009—2010 ГОДАХ



Доленко Д. В. Современная мировая политика : учеб. пособие / Д. В. Доленко. — 2-е изд., испр. и доп. — Саранск : Издат. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева, 2010. — 236 с.

В книге дается характеристика современной науки и доктрин, отражающих реальности мировой политики XXI века. Показаны основные характеристики постбиполярного мира: тенденции униполярности и многополярности; глобализация и общемировые проблемы; субъекты современной мировой политики; национальные интересы, цели и средства. Раскрывается содержание основных региональных направлений современной мировой политики: российского, постсоветского, американского, европейского, азиатско-тихоокеанского, ближневосточного, африканского и латиноамериканского. Дается анализ современных региональных конфликтов и проблем их урегулирования.

Книга предназначена для студентов высших учебных заведений и всех интересующихся современной мировой политикой.



Россия и страны Центральной и Восточной Европы : история, политика, право : материалы Всерос. науч. конф., посвященной 70-летию д. ист. н., профессора В. Д. Мозерова (г. Саранск, 21—22 декабря 2009 г.) / МГУ им. Н. П. Огарева ; отв. ред. проф. И. В. Бахлов. — Саранск : Издат. центр Историко-социологического института МГУ им. Н. П. Огарева, 2010. — 408 с.

В книгу включены материалы Всероссийской научной конференции «Россия и страны Центральной и Восточной Европы: история, политика, право», посвященной 70-летию видного ученого — д. ист. н., профессора В. Д. Мозерова, проходившей в Мордовском государственном университете 21—22 декабря 2009 г.

Для студентов, преподавателей вузов, научных работников, всех, кто интересуется сравнительными исследованиями в сферах истории, политологии и права.



Бахлов И. В. Современный федерализм : учеб.-метод. комплекс / сост. И. В. Бахлов, Л. А. Зайцева ; науч. ред. чл.-кор. РАН П. М. Арсентьев ; Издат. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева. — Саранск, 2009. — 108 с.

Настоящее издание содержит тематический рабочий план курса «Современный федерализм», аннотации к изучаемым темам, вопросы к лекциям, семинарам, зачету, тестовые задания, список учебно-методической и научной литературы.

Предназначено для студентов специальностей (направлений) «Регионоведение», «Политология».



Бахлов И. В. Политические механизмы трансформации территориальной системы России / И. В. Бахлов. — Саранск : Издат. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. — 192 с.

В монографии представлен политический анализ трансформации территориальной системы Российского государства. Выделены условия, факторы и механизмы трансформации. Определена специфика российской модели трансформации территориальной организации.

Книга может быть рекомендована специалистам в области теории и истории государства и права, государственного управления.



Бахлов И. В. Политический анализ территориальных систем : национальный, региональный и глобальный уровни : учеб.-метод. комплекс / сост.: И. В. Бахлов, О. В. Бахлова ; науч. ред. чл. кор. РАН Н. М. Арсентьев ; Издат. центр ИСИ МГУ им. Н. П. Огарева. — Саранск, 2009. — 196 с.

Настоящее издание содержит технологическую карту курса «Политический анализ территориальных систем: национальный, региональный и глобальный уровни», аннотации к изучаемым темам, список учебно-методической и научной литературы, глоссарии.

Предназначено для аспирантов, обучающихся по специальностям 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии». 23.00.05 «Политическая регионалистика. Этнополитика».



Трансформация сложных территориальных систем : теоретические основы и методология многофакторного анализа : монография / Бахлов И. В., Бахлова О. В., Давыдов Д. В. и др. — Саранск : Изд. центр Историко-социол. ин-та МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. — 320 с.

В монографии делается попытка рассмотрения теоретических основ и специфики методологии многофакторного анализа трансформации сложных территориальных систем. Выделены виды территориальных систем, рассмотрена их типология. Анализ делается на примере трансформации российской территориальной системы.

Книга может быть рекомендована специалистам в области теории и истории государства и права, политологии, государственного управления.

Корректор *Ж. В. Митькова*
Технический редактор *Т. А. Сальникова*
Компьютерная верстка *Л. В. Тростиной*

Подписано в печать 23.09.10. Формат 70×100 ¹/₁₆. Усл. печ. л. 12,90.
Тираж 200 экз. Заказ № 1393.

Издательство Мордовского университета
Типография Издательства Мордовского университета
430005, г. Саранск, ул. Советская, 24

ISSN 0236 2910
ВЕСТН. МОРДОВ. УН-ТА. 2010. № 3. С. 1—160.