



ВЕСТНИК БИСТ

(Башкирского института социальных технологий)

Серия «Общественные науки»

**МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ
В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО
И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ МОЛОДЕЖИ

ВЕСТНИК БИСТ

(Башкирского института социальных технологий)

Серия «Общественные науки»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ
научного журнала «ВЕСТНИК БИСТ»
(Башкирского института
социальных технологий)

Главный редактор –
Нигматуллина Танзиля Алтафовна

Заместитель главного редактора –
Сулейманова Альмира Камировна

Ответственный редактор –
Черкесова Наталья Николаевна

Редакционная коллегия серии
«Общественные науки»:

Научный редактор –
Верещагин А.С. – д.и.н., проф.

Члены редакционной коллегии:

Гайдук В.В. – д.полит.н., проф.

Гибадуллин Р.В. – д.с.н., проф.

Матвеева Л.Д. – д.и.н., проф.

Мухортов В.В. – к.филос.н., доц.

Учредитель:



Образовательное
учреждение профсоюзов
«Академия труда и
социальных отношений»

Научный журнал

Издаётся с 2009г.

ISSN 2078-9025

Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС77-34653
от 2 декабря 2008г.

Адрес редакции: 450054,
г. Уфа, проспект Октября 74/2
E-mail: vestnikBIST@mail.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ 8

Медведев Н.П.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ 2011 8

Гайдук В.В.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 19

Мухортов В.В.

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ
ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВ 34

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ 51

Вильданов Р.Р.

ПАРЛАМЕНТ И ЕГО ФУНКЦИИ 51

Минеев Е.М.

СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕ-
РАЦИИ В НАЧАЛЕ 90-х гг. XX ВЕКА (К 20-ЛЕТИЮ РАСПАДА СССР) 63

Медведев В.Н., Томазова О.Е.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ТРАНСФОРМАЦИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 75

Сулейманов А.Р.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ УНИТАРНОЙ И ФЕДЕРАТИВНОЙ
ТЕНДЕНЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 82

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 88

Гайсина Л.М.

*ПРЕДСТАВИТЕЛИ КЛАССИЧЕСКОЙ И НОВЫХ ШКОЛ
НАУЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ 88*

Гайдук Я.А.

*ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ В РОССИЙСКОМ
ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ 97*

Биктагирова А.Р.

*ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА УСПЕШНОСТИ ПРИНЯТИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ 105*

Шарипов Р.Г., Хайруллин И.Р.

*О РОЛИ И СУБЪЕКТНОСТИ ЭТНОСА В ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 112*

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ МОЛОДЕЖИ 118

Рыбалко Н.В.

*ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ
МОЛОДЕЖИ 118*

Закиров И.М.

*БАШКИРСКАЯ ЛИТЕРАТУРА КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ИСТОЧНИК:
ВОЕННАЯ ПРОЗА (СУФИЯН ПОВАРИСОВ) 122*

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ 126

ЮНЕСКО

КОНФЕРЕНЦИИ

ПОЗДРАВЛЯЕМ!

ВНИМАНИЕ! КОНКУРС!

CONTENTS AND SUMMARIES 135

АВТОРАМ 141

CONTENTS

MODERNIZATION OF RUSSIA IN THE CONDITIONS OF THE WORLD GLOBALIZATION 8

Medvedev N.P.

POLITICAL MODERNIZATION 2011 8

Gaydouk V.V.

*POLITICAL REGIONS IN CONDITIONS OF THE RUSSIAN FEDERALISM
MODERNIZATION 19*

Mukhortov V.V.

*GLOBALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION OF THE FEDERATIVE
STATE STRUCTURE 34*

REFORMATION OF THE PUBLIC AUTHORITY: PROBLEMS AND PROSPECTS 51

Vildanov R.R.

PARLIAMENT AND ITS FUNCTIONS 51

Mineev Y.M.

*LAWMAKING ESTABLISHMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION ENTITIES AT
THE BEGINNING OF THE 1990s OF THE 20TH CENTURY (TO THE 20TH
ANNIVERSARY OF THE USSR DISINTEGRATION) 63*

Medvedev V.N., Tomazova O.Y.

*ADMINISTRATIVE REFORM AND TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRA-
TIVE-LEGAL STATUS OF THE EXECUTIVE BODY 75*

Suleimanov A.R.

*SOME PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF UNITARY AND
FEDERATIVE TENDENCY IN CONTEMPORARY RUSSIA 82*

PROBLEMS OF THE FEDERAL AND REGIONAL ADMINISTRATION 88

Gaisina L.M.

REPRESENTATIVES OF CLASSICAL AND NEW SCHOOLS OF SCIENTIFIC
MANAGEMENT 88

Gaiduk Y.A.

LEGAL CULTURE AND LEGAL NIHILISM IN RUSSIAN FEDERATIVE STATE 97

Bicktagirova A.R.

EXPERT EFFICIENCY ASSESSMENT OF THE ADMINISTRATIVE DECISIONS
MAKING SUCCESS 105

Sharipov R.G., Khairullin I.R.

ON THE ROLE AND SUBJECTNESS OF THE ETHNOS IN THE LEGAL LIFE OF
THE RUSSIAN FEDERATION 112

PATRIOTIC YOUTH EDUCATION 118

Rybalko N.V.

PROBLEMS OF YOUTH CIVIL ACTIVITY FORMATION 118

Zakirov I.M.

BASHKIR LITERATURE AS A HISTORICAL SOURCE: WAR PROSE (SUFIVAN
POVARISOV) 122

SCIENTIFIC LIFE 126

UNESCO

CONFERENCES

CONGRATULATIONS!

ATTENTION! COMPETITION!

CONTENTS AND SUMMARIES 135

FOR AUTHORS 141

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

УДК 321

Медведев Николай Павлович,
доктор политических наук, профессор кафедры
«Национальные и федеративные отношения»
Федерального государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
Президент Национального Союза Политологов,
Директор Института политической регионалистики (г. Уфа)
e-mail: medvedev_rudn@mail.ru

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ 2011

В статье рассматриваются актуальные вопросы системной политической модернизации России. Автор определяет сущность понятий «модернизация» и «политическая модернизация», а также максимально корректно оценивает изменения в политической жизни страны, произошедшие за последние 20 лет. Проведенный анализ политического развития государства позволил сделать выводы, значимые для создания надежного политического механизма модернизации современного российского общества.

Ключевые слова: политическая модернизация, общественно-политическая среда, всенародные выборы, многопартийность, народовластие, политическая оппозиция.

После того как Президент России Д.А. Медведев объявил о намерениях новой модернизации страны, у многих ученых-обществоведов возник естественный вопрос: как же оценивать в свете стратегических планов лидера государства все то, что связано было с модернизационным процессом в России за последние два десятилетия и что

называется реформами 1990-х годов, чтобы совсем не запутаться в двусмысленности таких научных понятий, как «реформа», «модернизация», «развитие» и пр.

Действительно, можно ли назвать процесс перехода России из советской плановой системы на рельсы рыночной экономики, а также процесс формирования ин-

ститута парламентаризма, многопартийности, свободы слова и средств массовой информации, перехода к выборности и сменяемости политической власти системной модернизацией Российской Федерации?

А может, и впрямь признать то, что заявленная Президентом Д.А. Медведевым стратегия по модернизации России коренным образом изменит, осовременит все сферы общественной жизни без учета того, что было сделано в результате радикальных реформ 90-х гг. прошлого столетия?

Отвечая на эти вопросы, как минимум следует разобраться с сущностью понятий «модернизация» и «политическая модернизация», а также максимально корректно, без идеологических пристрастий оценить то, что изменилось в России за 20 лет после, скажем без преувеличения, «великих реформ 90-х гг.», связанных с победой над коммунизмом и крутым поворотом всей мировой истории.

Что касается сущности понятия «модернизация», то в переводе с французского «moderne» означает «современный». В словаре иностранных слов суть понятия «модернизировать» раскрывается как «делать современным, изменять соответственно требованиям современности, вводя различные усовершенствования».

При этом следовало бы заметить и то, что не всякую социальную конструкцию можно модернизировать. С большой долей вероят-

ности можно судить о том, что модернизации подлежат только те системы, которые имеют соответствующие, современные, общепринятые, научно обоснованные базовые параметры для развития.

К примеру, все попытки политической модернизации так называемой советской системы демократии в период горбачевской перестройки потерпели полный крах, так как базовые ценности и параметры современных моделей демократии предполагают конкурентную общественно-политическую среду, связанную со свободными всенародными выборами, с реальной многопартийностью, со свободой средств массовой информации и т. д. Именно по этой причине знаменитая «горбачевская гласность» была условием важным и необходимым, но недостаточным для развития подлинного народовластия.

Безусловным является и то, что эффективность модернизации во многом зависит от подключения к этому процессу всех сфер общественной жизни. Мало кто оспаривает тезис о том, что в современном государстве экономика во многом зависит от политики, а политические отношения сильно зависят от состояния экономики.

В теоретическом плане различные аспекты политической модернизации всесторонне исследованы такими известными учеными, как Д. Растоу, С. Хантингтон и др. Так, в концепции политической модернизации Д. Растоу выделяются три ее основные цели и направления. Это

«национальное единство», «стабильная власть» и «равенство». При этом в своих исследованиях модернизацию он представляет как некое «соединение западных (вестернизация) и традиционных влияний».

В исследованиях С. Хантингтона теория политической модернизации представлена как процесс, включающий в себя как минимум три основных элемента. Это «рационализация власти», «дифференциация социальных, государственных и гражданских структур», «повышение уровня политического участия».

Большой вклад в дальнейшее развитие концепции политической модернизации внесли Т. Парсенс и Р. Мертон, а также Г. Алмонд. Вместе с тем эти ученые структурно-функциональной школы нередко критикуются современными исследователями за то, что они якобы сводят политическую реальность «к некоей замкнутой совокупности взаимозависимых институтов, основная задача которых сводится к поддержанию политической системы в равновесном состоянии», при этом особо не вникая в проблемы зависимости многих сторон политического процесса от социально-экономических проблем. Учет этого аспекта особенно важен для переходных обществ.

Многие современные исследователи проблемы политической модернизации напрямую связывают со стратегией развития государ-

ства и общества в целом, имея в виду те среднесрочные и долгосрочные цели и задачи, которые определяются политической элитой и действующей властью.

Доказывается, что **политическая модернизация** – это не краткосрочная задача, которая может вписаться в один или два президентских срока, это дело даже не одного политического цикла, а может, и не одного поколения политических лидеров. Придерживаясь именно такого подхода при анализе проблем политической модернизации в современной России, мы считаем, что за последние четверть века нам удалось стать свидетелями трех основных моделей политической модернизации.

Чтобы разобраться, в какой модели политической модернизации нуждается кризисная система российского государственного управления, следует внимательно изучить историю становления и развития российской политической системы и некоторых ее институтов. **Как представляется, для этого придется проанализировать как минимум три модели политического развития (политической модернизации).**

Первая – **«горбачевская модель»** по перестройке советской системы в условиях гласности. Вторая – **«ельцинская модель»** радикальных политических и экономических реформ. Третья – **«путинская модель»** авторитаризма и централизации. Этот политический анализ

необходим, прежде всего, для того, чтобы уточнить причины пробуксовки политического модернизационного процесса и сделать прогноз перспектив демократизации российской политической системы при Президенте Д.А. Медведеве.

Вместе с тем воспользуется или нет сложившимися условиями для демократических перемен новый Президент России – этот вопрос пока остается открытым и неопределенным. Конечно, прошедшие годы не были для Д.А. Медведева годами упущенных возможностей, так как под лозунгом модернизации Президент России делал достаточно много удачных и неудачных попыток оформления своего автономного политического статуса. Но главным препятствием на этом пути, безусловно, является так называемое «национальное лидерство» В.В. Путина. В условиях двоевластия в системе исполнительной власти эффективность политических решений резко снижается.

Так какие же элементы различных моделей политической модернизации за последние двадцать пять лет следовало бы использовать в новых условиях, а от чего российским политикам необходимо отказаться?

Горбачевская модернизационная модель развития общества и государства, связанная с двумя понятиями – «перестройка» и «гласность», так всколыхнула интересы всех социальных слоев общества, что, казалось, именно эти общественно-политические механизмы

позволят российским (советским) гражданам быстро превратиться из пассивных созерцателей в активных участников всех общественных и политических процессов. Но не тут-то было. Не так долго просуществовала эта модель публичной жизни. Первые, наиболее значимые для общества результаты перестройки и гласности, Кремль получил в виде политической оппозиции в лице независимых народных депутатов СССР и РСФСР в 1989-1990гг. Это было первое за советский период истинное публичное столкновение интересов власти и народа, которое в конечном итоге переросло в серьезный политический конфликт между элитами. Неуклюжие властные решения и даже силовые методы ГКЧП не помогли номенклатурной элите удержаться в Кремле, используя советско-коммунистическую модель модернизации. Принятие решения о создании Государственного комитета по чрезвычайному положению в августе 1991г. было последним запоздалым и ошибочным решением кремлевской администрации.

События августа 1991г. стали стартовыми для развития новой постгорбачевской модели развития страны. Но Союз Советских Социалистических Республик распался, и новая Россия была уже другим государством – государством с иными проблемами и потенциальными возможностями, а также с другим электоратом и несколько обновленными политическими институтами.

Самым ценным элементом горбачевской модели развития, безусловно, является гласность, ибо именно она и обеспечивала эффективность публичной политики в тот период. Это как раз то позитивное, от чего почти полностью отказался Президент В.В. Путин. «Путинская модель» предполагает в отношениях между властью и обществом коммуникацию практически без обратной связи, что является одной из главных причин общественной пассивности и разрастания коррупции на всех уровнях власти.

Естественно, **путинская модель** упрощает систему политического управления, делает ее более мобильной, снижает риски, не учитывая интересы многих политических групп и организаций. И это прокремлевские эксперты, к сожалению, считают позитивным достижением. Но не следует забывать, что без публичных начал и гласности резко снижается эффективность государственного управления во всех сферах общественной жизни. К примеру, за последние годы в силу закрытости власти государственная и муниципальная служба особенно сильно была засорена профессионально не подготовленными чиновниками, нередко использующими государственные ресурсы для личного обогащения. По этой же причине во многом нарушена преемственность власти, связанная с изменением вектора стратегии развития Российской Федерации.

Период правления М.С. Горбачева убедительно доказал, что без системного общественного контроля, прежде всего, через средства массовой информации эффективность политического управления резко снижается.

Ельцинская модель политической модернизации является во многом продолжением горбачевских начинаний, но носит более противоречивый характер. Но главная модернизационная задача, стоящая перед посткоммунистической Россией, по децентрализации власти и экономики благодаря механизмам ельцинских решительных действий в основном была выполнена. Несмотря на огромные потери была проведена приватизация. Экономика перешла на рыночные рельсы. Появилась частная собственность. Власть стала осуществляться на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В Российской Федерации была проведена конституционная реформа.

В политическом плане самой значимой потерей периода ельцинских реформ стали действия власти по дискредитации, а затем почти полной ликвидации политической оппозиции как автономного и важнейшего института для переходных обществ. Таким образом, в России практически исчезла свободная и конкурентная политическая среда. Именно эти обстоятельства в период ельцинских реформ стали главной причиной оформле-

ния новых оппозиционных структур вокруг региональных лидеров, что в дальнейшем негативно отразилось на сегментации политико-правового пространства России и привело к ослаблению политико-партийного влияния на процесс принятия управленческих решений. При этом, как нам представляется, модель ельцинских реформ и политического развития действовала только до 1996г. С 1996 по 1999гг. процессы властной децентрализации приняли уродливый характер. Потенциал модернизационных ресурсов Б.Н. Ельцина практически исчерпал себя. В этом плане действия будущего Президента В.В. Путина по централизации власти в России с целью восстановления единого конституционно-правового пространства были вполне предсказуемы, так как эти политические действия были самым простым и популистски эффективным ответом разочаровавшемуся в реформах российскому обществу.

Если первые действия Президента В.В. Путина в общественно-политической сфере можно считать позитивными и необходимыми для восстановления конституционного порядка и политической стабильности, то дальнейшая централизация и полная бюрократизация процесса принятия политических решений оказала негативное влияние на весь ход политического процесса в России. Необходимость использования силовых методов по урегулированию чеченского конфликта сопровождалась расшире-

нием применения командных методов на всей территории Российской Федерации и во всех сферах гражданской жизни. Естественно, в целях утверждения такой модели управления возникла необходимость максимального сжатия всех сегментов конкурентной политической среды.

Самые тяжелые последствия для политической системы новой России были связаны с ликвидацией независимых средств массовой информации, обеспечивающих для властных структур обратную связь с обществом и помогающих собственно кремлевской администрации адекватно реагировать на запросы общественной среды. А предложенная для решения этой задачи партийная система практически закрыла все заслонки для прямого и непосредственного общения человека с властью. Действующая модель формирования власти на основе пропорциональной избирательной системы (по партийным спискам) окончательно привела к тому, что все коммуникации обратной связи были разрушены и власть окончательно дистанцировалась от общества. Поэтому, как представляется, процесс окончательной бюрократизации всех каналов российской публичной политики завершился к началу 2008 года. И все политические «глупости», связанные с российской моделью «суверенной демократии», не стали серьезным основанием или оправданием таких авторитарных действий. Финишной политической

акцией по окончательному оформлению путинской модели авторитаризма стала **программа «национального лидерства»**.

Каковы же последствия влияния путинской модели модернизации на российскую политическую систему?

Самым ущербным для современной российской политики является процесс обеспечения политической стабильности не через политические институты, а через политические авторитеты и «национальное лидерство». Как известно, ученые и специалисты, занимающиеся политической конфликтологией, уже давно доказали, что такие действия Кремля неизбежно приведут к латентному, а затем и открытому внутреннему политическому конфликту и политической нестабильности.

Как показывает мировой опыт, национальные лидеры в условиях народовластия не в состоянии обеспечивать легитимную процедуру преемственности политической власти. Поэтому Президенту Д.А. Медведеву приходится выбирать: восстанавливать трудную и сложную для нынешнего Кремля модернизационную модель консенсусного политического управления или же продолжать укрепление путинского авторитаризма и централизации. Первые итоги правления Президента Д.А. Медведева пока говорят о том, что принципиально ничего не меняет-

ся. Но надолго ли сохранится такое политическое равновесие?

Сложившаяся за последние годы система бюрократического руководства страной не способна к развитию в условиях кризисных явлений. Путинская бюрократия – это усредненная, безынициативная и неспособная к творчеству чиновничья среда прежде всего из-за низкого уровня профессионализма и образования. Поэтому она эффективна только в условиях политической и экономической стабильности. При этом смена власти без потрясений в условиях практического отсутствия системной политической оппозиции будет тоже невозможна.

Делая вывод, следует заметить, что путинская модель политического развития не справилась со стратегической задачей по реализации формулы совмещения общественного развития и строгого порядка в стране.

Именно поэтому возникает вопрос и о том, как следует оценивать инициативы Президента Д.А. Медведева по активизации процессов модернизации. Безусловно, все публичные заявления лидера государства оказывают позитивное влияние на политический процесс, но, к сожалению, эти действия осуществляются в рамках путинской модели модернизации и вписываются в Стратегию развития России до 2020 года. Поэтому говорить о зарождающейся медведевской модели политической модернизации, видимо, было бы преждевременно.

Политические решения сами по себе ничего бы не значили, если бы не влияли столь активно на общественную жизнь. В России это влияние особенно ощутимо в период экономических кризисов.

Все правители современной России, предлагая свою модель развития и управления, наверное, думали о позитивных и эффективных конечных результатах принимаемых ими управленческих решений. Но реальная жизнь такова, что в конечном итоге и горбачевская, и ельцинская, и путинская модели модернизации не сумели до конца адаптироваться к жестким условиям российской жизни. В связи с этим возникает жизненная необходимость анализа причин допущенных ошибок. Такой анализ, прежде всего, нужен для обеспечения преемственности государственной власти и политического управления. Конечно, в условиях многопартийности преемственность ограничена идеологическими рамками, поэтому речь идет о стратегической преемственности, которая нередко находится вне идеологии.

Следует заметить, что каждая новая российская модель управления зарождалась и развивалась в условиях, когда начинались кризисные явления в экономической и социальной сферах. Причиной тому является, прежде всего, большая зависимость россиян от государственной социальной поддержки.

Цикличность функционирования всех трех политических режимов – от Горбачева до Путина – определя-

ется периодами развития системного кризиса и по длительности приблизительно равна десяти годам. Так, кризис советской системы 1988-1989гг., охвативший все сферы общественной жизни от политики до экономики, похоронил политический режим М.С. Горбачева.

Системный кризис 1998-1999гг. стал периодом завершения ельцинских политических реформ и экспериментов.

Совершенно очевидным становится тот факт, что системный кризис 2008-2009гг. окажется периодом несбывшихся надежд и планов путинского режима, так как никакого удвоения российского ВВП и «доведения продолжительности жизни россиян до 75 лет» уже невозможно достичь. То есть все основные пункты Плана В. Путина в рамках «Стратегии-2020» оказались такой же «маниловщиной», как и планы Н. Хрущева о построении коммунизма в СССР к 1980 году. Одной из основных причин такого опрометчивого и ничем не обоснованного политического прогнозирования и планирования и в первом, и во втором случае является авторитаризм политических лидеров страны, не дающий возможности профессионально отработать, как говорят, «свой хлеб» помощникам и советникам первых лиц страны, которые зачастую из-за личностных качеств руководителей становятся «пешками», профессионально не влияющими на ход политического процесса. Кроме того, практически нет опоры на научное

прогнозирование развития страны с привлечением экспертов и специалистов из разнопрофильных научных структур и институтов.

Каковы же потери российского народа за последние 25 лет в результате неудачной реализации планов М. Горбачева, Б. Ельцина и В. Путина по модернизации страны? Общий ущерб оценить сложно, так как любые кризисные потрясения становятся серьезным испытанием для общества и каждого человека. Безусловно, любой кризис является радикальным оздоравливающим средством для перспективных и передовых отраслей экономики, но одновременно и смертельной инъекцией для тех хозяйствующих субъектов, которые не сумели приспособиться к конкурентной среде. В кризисе, таким образом, есть и негатив, и позитив. Но главной потерей после экономических кризисов в России становится исчезновение мелкого и среднего бизнеса. А эти слои общества как раз и являются опорой и основанием политической стабильности или нестабильности.

Что же касается социальной сферы российского общества, то все эти кризисы, как на гребне морской волны при восьмибалльном шторме, уносят в небытие те жизненно необходимые накопления, которые каждый среднестатистический россиянин имел до начала кризисных явлений.

Так, в начале 1990-х гг. почти все граждане постсоветского про-

странства в один миг оказались без средств к существованию и, уж однозначно, без средств накопления. При этом самым вопиющим историческим фактом является то, что те, кто принимал в этот период политические решения, не понесли никакой персональной ответственности перед обнищавшим российским народом. Оставалась лишь одна надежда, что в будущем не будет столь страшных потрясений, что государство сумеет гарантировать сохранность хотя бы банковских вкладов граждан, создав в России национальную валюту и банковскую систему, принципиально отличающуюся от советских сберкасс.

Но не тут-то было. Через десять лет, в 1998 году, получилось приблизительно то же самое, что было в 1990-1991гг. Опять национальная валюта (рубль) в один миг подешевела в шесть раз, и получается, что большинство россиян оказалось беднее тоже в шесть раз.

Что же происходит сегодня, на «исходе» путинского режима? Да ровно то же самое, что и на исходе режимов М. Горбачева и Б. Ельцина. По парадоксальному выражению В. Черномырдина, «никогда у нас такого не было, и вот опять!»! Опять граждане России за период с сентября 2008г. по январь 2009г. потеряли безвозвратно около 40% своих накоплений, так как мировая валюта в виде доллара опять обесценила российский рубль. Курс доллара за эти пять ме-

сяцев повысился с 23 до 36 рублей. И если в среднем профессор московского вуза или старший офицер российской армии получал в августе 2008г. зарплату в размере 1 тыс. долларов, то в январе 2009г. она составила почему-то лишь около 650 долларов. И это при том, что в России были огромные валютные запасы. Получается, что все эти огромные народные накопления розданы вороватым банкирам и опять уплыли за границу. **Как можно было допустить, что за декабрь 2008г. из России было вывезено капитала в размере 130 млрд. долларов?** Для сравнения: это равнозначно внешнему долгу Советского Союза к началу 1990-х гг. А ведь деньги тратились российским правительством не только из фонда экономического развития, но и из фонда социального развития. Почему же социальные средства вдруг стали тратиться не по назначению?

Естественно, возникает вопрос: кто на этот раз ответил перед российским народом за столь провальное прогнозирование и непрофессиональные управленческие решения? Ведь традиционные манипуляции, вроде того, что правительство В. Путина тут ни при чем – виноваты Соединенные Штаты Америки во главе с Дж. Бушем или Б. Обамой, наверное, уже не срабатывают.

Конечно, в демократических государствах существует надежный политический механизм от таких социально-экономических потрясений – это досрочные выборы президента и парламента. **Но воз-**

можно ли это в современной России? Готов ли будет при таком развитии событий лидер «партии власти» объявить досрочные выборы? Да и возможны ли в условиях нынешнего состояния политического режима в России свободные и конкурентные выборы? Ведь для этого как минимум нужно возвратиться к завоеваниям народа в период горбачевской перестройки.

Следует вернуться к двухтуровым выборам парламента по мажоритарной системе абсолютного большинства и освободить от чиновничьих оков средства массовой информации. Без выполнения этих условий может случиться так, что выборы окажутся нелегитимными и непризнанными политической оппозицией. И тогда опять Россию ждут политические потрясения.

Если кому-то в Кремле по неопытности кажется, что организованные по приказу начальников всех мастей митинги в поддержку курса Правительства В. Путина или Президента Д. Медведева окажут какое-то влияние на ход политического процесса в период паралича всех основных общественных и политических институтов, обеспечивающих обратную связь между властью и обществом, то это абсолютное заблуждение. А может, кому-то всерьез представляется, что милиция (полиция) и другие правоохранительные органы способны усмирить россиян, которые (не дай бог!) стихийно выйдут на уличные митинги протеста и начнут решать

многие судьбоносные для страны вопросы совсем не по властному сценарию? Как показывает российский опыт 1990-х гг. и события последних лет в постсоветском пространстве, самой слабой оказывается та власть, которая функционирует без серьезной политической оппозиции.

Говоря о политических итогах модернизации общества за последние два десятилетия, следует еще раз подчеркнуть то, без чего в России невозможно обойтись. Нужно признать всем правителям, что власть – это не профессия и тем более не специальность, властвование – это явление временное даже для такой «могучей» партии, как «Единая Россия».

Поэтому, чтобы не усложнять политическую жизнь в России, нужно в максимально короткие сроки дать свободу для формирования реальной политической оппозиции. Только это спасет политические режимы от различных потрясений и обеспечит демократический режим сменяемости власти. И тогда даже мировые экономические кризисы и такие стихийные бедствия, как лесные пожары или неурожай 2010 года, не будут столь болезненными для политической системы России.

Именно такое понимание политического развития в России можно было бы смело назвать системной политической модернизацией.

УДК 321

Гайдук Вадим Витальевич,

*доктор политических наук, кандидат юридических наук, профессор,
руководитель Центра политико-правовых исследований
Евразийского научно-исследовательского института проблем права
e-mail: vvgrb@mail.ru*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Существует множество концепций, определяющих самостоятельность локальной территории исходя из природно-географических, управленческих, культурно-этнических особенностей и других свойств. Автора интересует политико-правовое измерение региона, взаимовлияние и взаимозависимость региональных и общенациональных политико-трансформационных процессов.

Ключевые слова: *политический регион, субъект Федерации, модернизация, стагнация, федерация, федерализм, политическая регионалистика, этнополитика, национальные отношения, централизация, децентрализация, «парад суверенитетов», вертикаль власти.*

В наиболее общем виде термин «регион» (от лат. *regio* – область, район) означает область, район, часть территории страны, отличающейся от других локальных территорий совокупностью естественных и исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностями национального состава населения [1, с.295].

Другими словами, о регионе говорят в тех случаях, когда необходимо подчеркнуть особенность какой-либо территории, ее отличие от других локальных поселенческих образований.

В соответствии с данной точкой зрения эта единица рассматривает-

ся как «исторически сложившееся» целостное территориальное образование, которое отличается не только наличием соответствующего уровня власти, но и особенностями этнического и конфессионального состава населения, спецификой хозяйственного уклада, бытовых традиций.

Это графства в Великобритании, провинции в Испании, области в Италии, поэтому в государственно-правовых исследованиях по федерализму существует традиция применять понятие «регион» в отношении к субъектам федерации, именовать, например, органы власти республики, области, штата или провинции органами власти региона и т. д. [2, с.415-416].

Социологический подход позволяет осмысливать регион как социально-территориальную систему, которая обладает социально-пространственной общностью организации, спецификой социальной структуры, а также образом жизни проживающего в нем населения [3, с. 440-441]. Это «стабильный по этноконфессиональным и другим (исторического масштаба времени) признакам социум, определенным образом организованный (стихийно или преднамеренно) для длительной, самостоятельной жизнедеятельности, поддержания своего существования как целостного социального организма и/или его развития на данной территории». Регион здесь выступает в качестве социологической квалификации той или иной административно-территориальной единицы, население которой объединено общими производственно-экономическими взаимосвязями, единой социальной инфраструктурой, местными средствами массовой коммуникации, органами власти и местного самоуправления.

В политической энциклопедии регион трактуется как самостоятельная пространственно-географическая, административно-территориальная, институционально-политическая, экономическая, социальная, историко-культурная, экономическая и демографическая величина [4, с.29]. Другими словами, это некая «социально-политическая целостность» [5, с.333-334], упорядоченный политическими средст-

вами массовый уровень политической жизни, связанный с наличием некоторых общих социальных интересов его населения.

В качестве авторских политологических трактовок категории «регион» можно назвать определения, данные В. Туровским и С. Бирюковым. Первый, вводя понятие «политический регион», обозначает им «территорию политического сообщества, обладающую системным единством политических особенностей» [6, с.145], а второй понимает регион как часть территории государства, имеющую законодательно закреплённые границы, собственные органы государственного и местного управления и находящуюся в определенных юридических отношениях с центральными органами государственного управления [7, с.46].

Регионы, как и сама жизнь, не могут не видоизменяться и оставаться постоянной политической величиной. Все регионы, в том числе и субъекты Российской Федерации, подвержены действию политико-правовых и социально-экономических процессов. Одни тенденции позитивно сказываются на субъекте федерации, повышая самодостаточность и «политический имидж» региона, в том числе и перед федеральным Центром, другие, наоборот, тормозят развитие.

В целом, непосредственно касаясь вопроса исследуемой проблематики, хотелось бы отметить, что федерализация регионов (а значит, и

России в целом) может быть выражена как в процессах **федеративной стагнации**, так и **модернизации**. На наш взгляд, на практике одно без другого не встречается. Более того, процессы федеративной стагнации и модернизации зачастую чередуются. Любая модернизация со временем устаревает, хотя не всегда теряет актуальность и переходит в процесс стагнации.

Не стоит идеализировать и считать, что любая модернизация связана лишь с прогрессом, а стагнация – с регрессом. Это в корне неверно. Очевидно это хотя бы потому, что федеративная эволюция (как и любая другая) невозможна без консервирования сложившейся политической системы, ибо тогда теряется сама суть модернизации.

Стагнация (фр. *stagnation*, от лат. *stagnare* – делаю неподвижным, останавливаю; лат. *stagnum* – стоячая вода) – застой в производстве, торговле и т. д. (в экономике); застой, приводящий в водоёме к естественному дефициту кислорода (в экологии); застой социального роста и культуры человека или массовое унижение социума (народа) вышестоящими руководителями (властью), создаваемые искусственным путем (в психологии) [8].

Модернизация:

1) усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества. Модернизируются в основном машины, оборудование, тех-

нологические процессы (например, модернизация компьютера);

2) историософское значение – макропроцесс перехода от традиционного общества к современному обществу, от аграрного – к индустриальному [9].

В этой связи, как нам видится:

– **под федеративной стагнацией** следует понимать процесс федеративного застоя, закупоривания федеративных отношений;

– **под федеративной модернизацией** – процесс перехода федерализма в новое качественное состояние, удовлетворяющее сложившейся политической действительности.

Стагнация позволяет устояться федеративным нововведениям, а модернизация – повысить качество федеративных отношений. Оба процесса должны чередоваться. В этом и есть залог успеха федеративного строительства России. Затянувшаяся федеративная стагнация может привести к «затуплению» федерализма, а непрерывная модернизация – к нестабильности, к неуспокоению, а возможно, и к агрессивному восприятию федеративных новшеств в обществе.

Федерализация российских регионов происходила под воздействием общенационального контекста политических изменений и внутренних факторов, которые определяют содержательные рамки, институциональную оформленность и общую направленность региональных политических изменений. Федера-

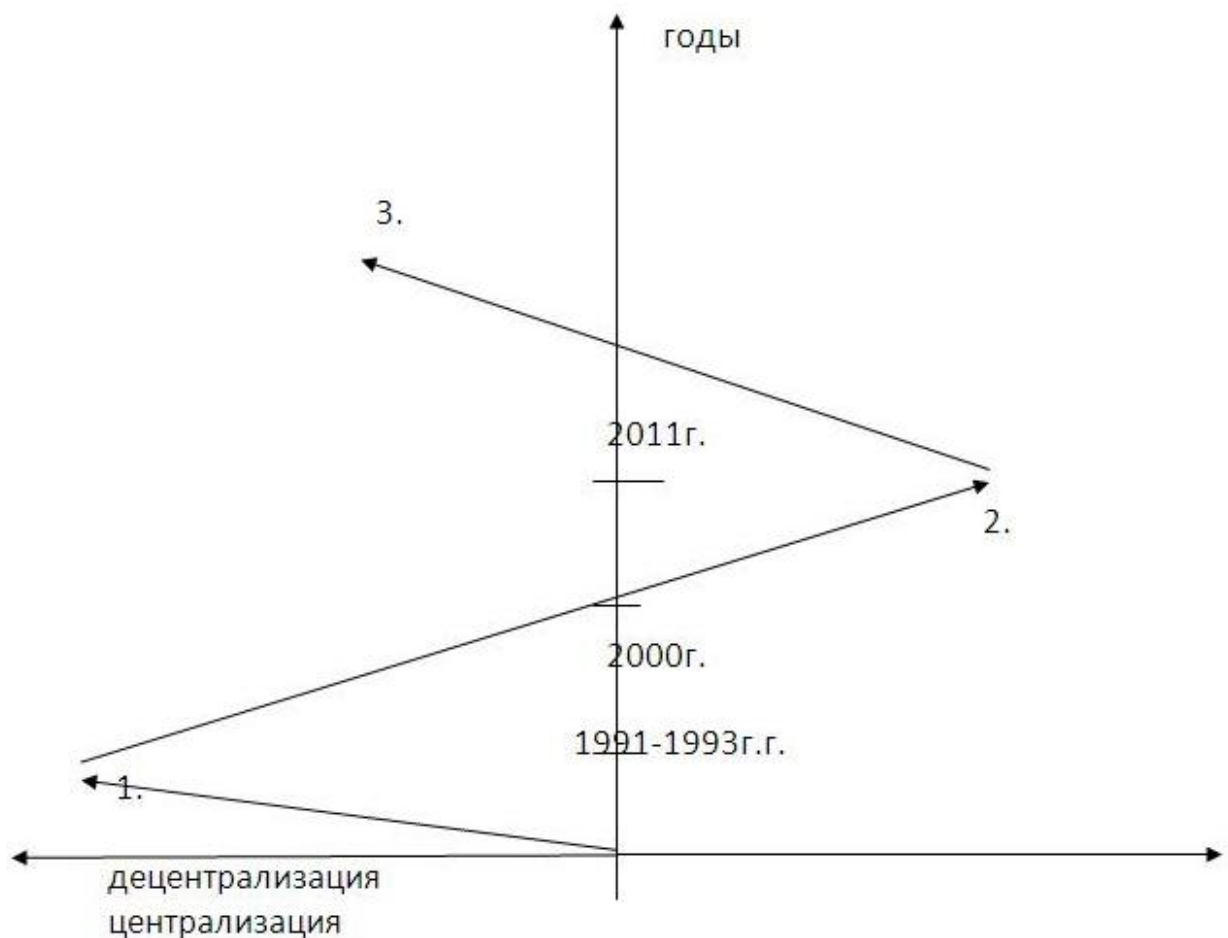
лизация регионов прошла этапы «суверенизации», торгов между центром и регионами, период движения к централизации власти и ресурсов и теперь переживает период разрушения вертикали власти. Схематично федерализацию России можно отобразить следующим образом (рис.1):

Таким образом, федеративная модернизация позволяет опреде-

лить гибкость российского федерализма. Из схемы видно, **что в истории Российской Федерации приблизительно каждые десять лет, условно говоря, происходит обновление курса федеративного развития.**

Рассмотрим федерализацию современной России на примере Республики Башкортостан.

В постсоветской России в Рес-



1. «Парад суверенитетов» (децентрализация).
2. Становление путинской вертикали власти (централизация).
3. Разрушение вертикали власти (децентрализация).

Рисунок 1. Федерализация России

публике Башкортостан были проведены реформы по становлению новой политической системы. Аналогичные реформы были проведены во всех субъектах федерации.

В целом можно подчеркнуть, что это были консервативные реформы, продиктованные социо- и этнокультурными особенностями региона. Как показала политическая практика, менталитет оказался сильнее идеологии, что в конечном счёте и сказалось на развитии республики. С разрушением собирательного образа «советский человек», который являлся одним из атрибутов СССР, люди снова стали русскими, татарами, башкирами, удмуртами и т. д.

С момента распада Советского Союза и до настоящего времени в республике образовалась достаточно устойчивая и в то же время своеобразная политическая система со своей траекторией развития. Некоторые исследователи вполне справедливо подчёркивают «этнократический характер» [10, с.8-9] региональной власти, традиционализм в развитии. И, безусловно, с этим трудно не согласиться, однако этнократию трудно назвать господствующей в обществе, скорее, она представляет собой остаточный феномен «парада суверенитетов».

Что касается традиционализма в развитии Республики Башкортостан. Используя права, полученные в ходе суверенизации, республика сохранила колхозную систему, что не только оградило на время от страданий большое количество

сельских жителей Башкирии, но и подготовило определённый запас прочности для экономики региона. Эти меры носили сдерживающий характер, были «не от хорошей жизни», но на тот период они, по критерию эффективности, были единственно верными [11, с.211].

Конституционное развитие Республики Башкортостан в целом было определено этапами федерализации России. Процесс суверенизации (всплеск этнического федерализма), выраженный в «параде суверенитетов», потребовал изменений федерального законодательства. Чрезмерная децентрализация регионов России в этот период могла сказаться на целостности России. Исследователь В.Р. Филиппов отмечает, что «консервация на неопределённый срок перманентно конфликтного этнического федерализма в России значительно опаснее, нежели его ликвидация» [12, с.33]. В этой связи становление Путинской вертикали власти видится нам вполне обоснованной.

Более категорично обозначил свою позицию Й. Гревингхольт: «Рахимовский режим создал систему, в которой отсутствуют как горизонтальная, так и вертикальная ответственность» [13, с.26].

31 марта 1992г. Республикой Башкортостан был подписан Федеративный договор с Приложением к нему. Подписанное Приложение к Федеративному договору закрепило особый статус Башкортостана [14, с.290]. Это был единственный субъект Федерации, который под-

писал Приложение к Федеративному договору.

В 1993г. Верховный Совет республики подготовил проект Конституции Республики Башкортостан, а 24 декабря 1993 года она была принята на очередной сессии Верховного Совета Республики Башкортостан. Конституция состояла из Преамбулы и 6 разделов, включающих 164 статьи.

Стоит отметить, что данная редакция Конституции действовала в Башкортостане с января 1994г. по ноябрь 2000г. и была во многом пропитана «духом» происходящей в стране федерализации («парада суверенитетов»). Анализ статей и норм Конституции Республики Башкортостан редакции 1993 года позволяет отметить, что республика как субъект федерации обладала особыми правами и полномочиями, которые утратила впоследствии. В республике достаточно широко была развита и идея суверенитета.

С 2000г. конституционное развитие Республики Башкортостан происходило в общем русле административно-политического реформирования России, установления и укрепления вертикали власти. И совершенно естественно, что этот процесс начался с «редактирования» конституций республик. По сути, это было выражено в решениях Конституционного Суда РФ.

В постановлении от 7 июня 2000г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и

Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и определении от 27 июня 2000г. «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения основных законов республик, закрепляющих суверенный характер государственности этих субъектов, а также не конституционность прав, основанных на суверенитете. Это, в частности, право приостанавливать акты федеральных органов, выступать самостоятельным участником международных отношений и внешнеэкономических связей, закреплять право собственности субъектов Федерации на природные ресурсы.

Далее Президентом России В.В. Путиным и Прокуратурой Российской Федерации были направлены представления и протесты в законодательные органы субъектов Федерации об устранении несоответствий этих конституций Конституции России. И в 2002г. были приняты Законы РБ «О внесении изменений и дополнений в Конститу-

цию Республики Башкортостан», в результате чего Конституция Республики Башкортостан потеряла прежний облик и прежнее содержание. Из текста Конституции были изъяты понятия о суверенности республики и вытекающие из понятия суверенитета положения.

Следующие изменения в Конституцию Республики Башкортостан и дополнения к ней были внесены в 2006 году. В связи с изменениями в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Законом Республики Башкортостан от 15 июня 2006г. из Конституции Республики Башкортостан были исключены положения о выборности Президента.

В целом хотелось бы подчеркнуть, что конституционное развитие Республики Башкортостан напрямую зависит от вектора федерализации России, от федеративного курса.

Год Президентства Рустэма Хамитова. 19 июля 2010г. прошел год с того этапного момента, как депутаты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан дали согласие на назначение на пост Президента Республики Башкортостан Рустэма Закиевича Хамитова – кандидатуры, предложенной Президентом России Дмитрием Медведевым.

За этот год Рустэм Хамитов пережил одну из самых удивительных трансформаций, которые толь-

ко могут произойти с человеком. Из человека, никогда, по-видимому, психологически не готовившегося к тому, чтобы занять пост руководителя региона страны, не ожидавшего такого поворота событий и поначалу просто плывшего по течению, он превратился в самостоятельную фигуру с довольно четкими взглядами на окружающую его политическую действительность. Причем взгляды его довольно необычны и заметно отличаются от всего того, что демонстрировала в последнее время региональная власть.

Чего же реально достиг Рустэм Хамитов за год пребывания на посту Президента Республики Башкортостан?

Этот вопрос актуален не только для автора данной статьи как для учёного-федералиста, но и для всех жителей Республики Башкортостан как граждан Российской Федерации, которым не безразлична судьба «Малой Родины».

Оценивать эффективность работы Р.З. Хамитова, как мне представляется, довольно сложно. В отличие от М.Г. Рахимова, который был избран народом, Р.З. Хамитов был назначен на должность Президента Республики Башкортостан главой государства Д.А. Медведевым. Можно сказать, что у нынешнего руководителя региона выстраиваются вполне человеческие, «жизнеспособные» отношения с федеральным Центром. В этом, мне кажется, и состояло одно из требований к кандидатуре на должность Президента Республики

Башкортостан – наладить отношения региона с Центром и улучшить политический имидж республики.

Р.З. Хамитов подходил для этой роли, потому что у него не было самостоятельной политической базы и он лоялен к политике Д.А. Медведева. Очевидно и то, что деятельность политика, умеющего вести адекватный, конструктивный диалог с центральной властью, не может отрицательно сказаться на политическом имидже региона. Это первое, что приходит в голову при объективной оценке сложившейся политической ситуации в Республике Башкортостан. **Но всё ли так просто?**

Российская Федерация – это динамическое государство, в котором постоянно протекают политические и социально-экономические процессы. Жизнь не стоит на месте. С этой позиции современная Россия – это уже не та страна, которая была 20 лет назад, и с новыми вызовами современности необходимо считаться.

Распад СССР, «парад суверенитетов», укрепление вертикали власти – через всё это мы уже прошли. Парад суверенитетов, грозивший России распадом, был сбалансирован, если это так можно назвать, «путинскими реформами». В стране наметился курс на централизацию власти. Региональные лидеры, понимая к чему это всё ведёт, тут же заговорили о «сворачивании федерализма» и о том, что региональные интересы игнорируются федеральным Центром.

В этом политическом диалоге между федеральным Центром и субъектами Федерации очевидны интересы каждой из сторон. Центр боится развития сепаратистских тенденций в стране и повтора суверенизации регионов. Регионы «тянут одеяло на себя», жалуясь на пренебрежение этническими, культурными, географическими аспектами своего региона. Это очевидно, и из этого никто не делает тайны. Вопрос в другом: Можно ли сегодня договориться этим двум сторонам? Возможен ли адекватный и конструктивный диалог?

Представим на минутку, что Центр принимает полноценно условия регионов России, сворачиваются проекты по укреплению вертикали власти, а несменяемые региональные лидеры, попробовавшие ещё 20 лет назад «вкус суверенитета», продолжают федеративное строительство. К чему это приведёт? Для нас, очевидно, ни к чему хорошему.

Региональная политическая система, как и политическая элита, находилась на стадии федеративной стагнации. Несменяемая региональная политическая элита корнями проросла в государственность субъекта Федерации.

В сложившейся ситуации политика, проводимая федеральным Центром, как нам видится, наиболее объективна и разумна. С одной стороны, Центр освободил от должности засидевшихся лидеров регионов (Татарстан, Башкортостан

и т. д.), а с другой – официально объявил о разрушении вертикали власти. Причём второе сделал по истечении некоторого времени, проверив на прочность новых региональных лидеров. Если, например, вспомнить смену власти в соседней Республике Татарстан, то М.Ш. Шаймиев сам предложил преемника, которого Президент России Дмитрий Медведев поддержал, не оспаривая мнение экс-президента Татарии и не предлагая иной кандидатуры.

Таким образом, можно отметить тот факт, что мы с вами наблюдаем исторически важный новый период развития федеративной государственности России, *выраженный в децентрализации власти*. Данная политика вполне оправдана и наиболее адекватна и эффективна для современной России.

Затянувшаяся стагнация, в конечном счёте даже чисто теоретически, может привести лишь к деградации. И стагнация должна чередоваться процессами модернизации, вызревшими процессами, к которым общество готово.

Сегодня для Башкирии очень важно создание собственного политического имиджа. 20 лет назад нас волновали другие проблемы, была совершенно иная политическая обстановка в стране. На сегодня этап становления российской государственности мы уже преодолели. Республика Башкортостан прошла непростой путь конституционного развития, и это также не стоит умалчивать. Более того, благодаря разум-

ной политике экс-президента Башкирии М.Г. Рахимова мы добились очень многого. Его заслуга перед родным краем, безусловно, значительна как в историческом и политическом аспектах, так и в социально-экономическом.

В этой связи хотелось бы сослаться на мнение исследователей А.М. Буранчина и А.Ш. Бадранова, которые справедливо отмечают, что М.Г. Рахимов «был и останется созидателем. Человеком, который, когда все вокруг ломали, оказался одним из немногих, кто нашёл в себе силы и волю остановить антигосударственный шабаш в республике» [15, с.128].

Но сейчас уже другое время – время перемен. В современных условиях политический имидж субъекта Федерации – это не только инвестирование в регион (что, безусловно, немаловажно), но и возможность конкурировать с другими регионами в экономической, социальной, культурной сферах общественной жизнедеятельности.

Здоровая межсубъектная конкуренция в современной России – это залог успешного федеративного строительства и развития демократического правового государства.

Процесс федеративной стагнации, законсервирования федеративных отношений должен выйти на новый уровень и смениться федеративной модернизацией. Что мы, собственно говоря, и наблюдаем сегодня.

Таким образом, основная заслуга действующего Президента

Республики Башкортостан Р.З. Хамитова заключается в том, что регион вышел на новый уровень политического развития. Период «застоя», губительного не только собственно для региона, но и для России в целом, сменился новыми эволюционными процессами. Результаты года президентства Р.З. Хамитова убеждают нас в том, что региональный лидер сумел расставить все точки над «и» с федеральным Центром, завоевать авторитет жителей Башкортостана, более того, правильно понимает и оценивает наше будущее, нацелен на курс модернизации, которая поддерживается всеми уровнями власти и населением.

Каковы же предварительные итоги годового правления нашим регионом Президента РБ Р.З. Хамитова? По этому поводу хотелось бы поделиться собственным видением ситуации. И только Вам, читателям, оценивать, что «хорошо», а что «плохо».

Первое. Изменился формат отношений Башкортостана с федеральным центром: ушло в прошлое противостояние в сферах законодательной деятельности, региональная законодательная база приведена в соответствие требованиями Конституции Российской Федерации, выдержан баланс экономических интересов, разделения полномочий в социальной сфере.

Необходимо учитывать, что проблема строительства взаимоотношений Центра с регионами в условиях федерального государст-

венного устройства является одной из наиболее сложных и конфликтно-генных по своей сути, поскольку, с одной стороны, вектор деятельности региональных элит всегда будет направлен на обретение большей самостоятельности, усиление возможности решения как можно большего круга вопросов без согласования с Центром и будет, таким образом, потенциально нести угрозу расцвета национализма – шовинизма-сепаратизма.

С другой стороны, федеральной власти необходимо решать проблему укрепления единой государственности, модернизации единого социально-экономического и политико-правового пространства России, но в данном случае возникает угроза усиления унитарных – тоталитарных – диктаторских тенденций. Должна быть найдена «золотая середина»: осуществлять процесс строительства взаимоотношений по вертикали «Центр-регион» необходимо исходя из принципов «умеренного» федерализма, т. е. взаимного учета коренных интересов.

И Центр, и регионы должны учитывать горькие уроки распада даже такого мощного по экономическому потенциалу, вооружениям и т. д. государства, каким был СССР. И в данный момент перед Р.З. Хамитовым, на наш взгляд, стоит очень непростая задача – согласование интересов федерального центра с интересами местной региональной элиты. А сложность этой проблемы прежде всего в том,

что Башкортостан – национальная республика.

Первые шаги главы Башкирии Рустэма Хамитова усилили уверенность населения Башкортостан, что республику ждут значительные перемены во всех сферах жизни.

Недавние шаги Президента Республики Башкортостан дают нам право судить о том, что его авторитет высок не только на региональном, но и на федеральном уровне. В качестве примера можно привести тот факт, что 24 июня 2011 года в Горках (Московская область) состоялась встреча глав ряда регионов с Президентом России Д.А. Медведевым, на которую был приглашен и Р.З. Хамитов.

Кроме того, об авторитете Р.З. Хамитова на федеральном уровне говорит и тот факт, что именно им была высказана инициатива, поддержанная Президентом России, по выдвижению кандидатуры губернатора Санкт-Петербурга Валентины Матвиенко на пост Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Рустэм Закиевич очень грамотно обосновал свое предложение. По его мнению, губернатор может и должен возглавить верхнюю палату парламента, поскольку знает проблемы регионов изнутри: «Там должен быть человек, обладающий опытом, кругозором, которого знает страна, который имеет статус и крупного политика, человек, проработавший в регионах и, может

быть, в правительстве. Это должен быть губернатор».

Второе. Значительные изменения произошли и продолжают происходить в составе политической элиты республики, в организации номенклатуры. Происходит постепенное (пока) формирование новых функций системы органов государственной власти и управления. Само формирование органов власти по принципу отбора кандидатов на государственную службу по деловым качествам, а не по принадлежности к тому или иному землячеству (например, Кугарчинскому, что было широко распространено) или родственному клану, должно привести к тому, что произойдут (и уже происходят!) изменения качественных характеристик в институтах государственной и муниципальной служб, государственного и муниципального управления.

При прежнем руководстве республики огромное влияние на региональный политический процесс оказывал и этнический фактор. Именно особенности формирования властной элиты и задали, на наш взгляд, консервативный вектор развития республики на протяжении 20 лет (1990-2010гг.).

Принципы формирования кадрового состава, когда во главу угла ставились родственная, земляческая или этническая принадлежность, личная преданность, а далеко не деловые качества руководителя, привели к системному кризису органов власти республики, что

особенно ясно стало в последние годы правления М.Г. Рахимова.

Возникшие в то время институты и правила политических и общественных практик модернизируются с трудом. Но процесс этот идет, и это вселяет оптимизм и в политическую элиту Башкортостана, и в гражданское общество республики, и в среду политологов.

Конечно, процесс смены местной элиты в Башкортостане спровоцировал скрытый конфликт интересов между старой и новой номенклатурой. И здесь необходимо проявить максимум политической мудрости и терпения для того, чтобы этот процесс шел не только безболезненно, но и с наименьшими негативными для республики и последствиями.

Третье. Серьезные преобразования начались при новом Президенте республики в экономической и социальной сферах. Так, Р.З. Хамитов объявил о создании благоприятных условий для инвесторов в республике, что можно оценивать только положительно. Был запущен ряд крупных бизнес-проектов с целью выправить наметившуюся диспропорцию в различных отраслях экономики. В целом стратегия президента строится в социально-экономической сфере исходя из прагматичного расчета.

Что необходимо сделать, чтобы экономика Башкортостана сделала следующий важный шаг в своем социально-экономическом развитии? На наш взгляд, политика ре-

гиональной власти (и не только в социально-экономическом, но и в общественно-политическом, политико-правовом, культурном пространствах) должна строиться на строгом научном анализе происходящих процессов. Наука не должна существовать только ради науки. Наука призвана улучшать жизнь страны, региона, города, каждой семьи, каждого гражданина.

Именно с целью оказания реальной практической помощи нашей республиканской власти и муниципальному уровню я отстаиваю идею создания в Башкортостане при Президенте нашей республики научно-исследовательского учреждения гуманитарной направленности, которое занималось бы системным анализом политической, экономической, социальной ситуации в регионе с целью прогноза дальнейшего развития республики и моделирования наиболее благоприятного сценария политического и экономического развития (например, Институт системного анализа и прогноза при Президенте Республики Башкортостан). Для органов государственной и муниципальной власти это было бы важным подспорьем в деятельности!

А наиболее правильным шагом по привлечению новых инвестиций в республику, с нашей точки зрения, стало бы **формирование в глазах потенциальных инвесторов «положительного имиджа» Башкортостана**. Речь идет не об обмане, а об умении наиболее вы-

годно представить на внутреннем российском и международном рынке потенциальные возможности региона. Возьмем, к примеру, санаторно-курортное и спортивно-оздоровительное направление. Башкирия имеет богатейшие возможности: целебные источники, великолепная природа, построенные в прежние годы прекрасные современные здания на местных курортах, созданная инфраструктура, спортивные сооружения (например, в Абзаково). А представить это всё достойно в России и на мировом рынке мы не можем. Анализ цен на услуги одного известного башкирского курорта привел к однозначному выводу: необходимо пересмотреть стоимость услуг санатория и санаторного курса при проживании, активно заниматься продвижением собственного бренда (при этом, безусловно, следует помнить о том, что продвижение бренда – это не только создание собственного сайта), поработать над рекламой курортного лечения в Башкортостане и т. п. Отдых в башкирских курортах должен быть доступен жителям республики и страны в целом, однако на данный момент за эти же и даже меньшие деньги жители Башкортостана могут позволить себе отдохнуть за границей.

И тут наука также может оказать большую услугу. Ученые республики совместно с нашими региональными политиками должны много потрудиться, чтобы выделить ключевые характеристики

региона, выявить, а в некоторых случаях и создать, четкие ориентиры, указывающие на «особенности» региона. Иными словами, необходимо обозначить главные ценности и приоритеты, которые отличают регион от других территорий, определиться с его перспективными брендами, а возможно, создать новые [16].

Рустэм Хамитов, несомненно, понимает необходимость тесного сотрудничества с республиканской наукой. Так, выступая на общем собрании Уфимского научного центра Российской Академии наук 24 мая 2011г. Президент Башкортостана в своем выступлении отметил, что научное сообщество недостаточно занимается аналитикой, обобщением политической и экономической действительности, на которые руководство региона могло бы опереться в своей работе. Рустэм Хамитов подчеркнул, что власть и научное сообщество должны объединиться для решения общих задач, в частности, для подъема экономики Башкортостана.

Четвертое. Диалог региональной власти с институтами гражданского общества, установка на открытость региональных СМИ, несомненно, прибавляет авторитет новой власти.

Более открытыми стали средства массовой информации и коммуникации, например, громкие уголовные и административные дела на бывших руководителей республиканского и муниципального

уровня широко освещались и в печатных, и в электронных СМИ.

Серьезно изменился формат вещания БСТ, ряда других республиканских теле- и радиовещательных компаний. Совершенно очевидно, что региональные средства массовой информации получили установку от органов власти на уход от одностороннего освещения реальности. Фактически началась принципиально новая информационная политика. Местные СМИ все чаще пишут на проблемные темы, опека со стороны руководства республики за их деятельностью значительно ослаблена, хотя и очень правильно, что она не ликвидирована полностью.

Да и в целом понукание гражданской сферой ушло, будем надеяться, в прошлое. Р.З. Хамитов не побоялся войти в диалоговый режим с обществом. И дело не только и не столько в создании собственного блога Президента Республики Башкортостан в сети Интернет, хотя это тоже и современный, и своевременный шаг. Сегодня такие блоги есть у многих первых руководителей министерств, ведомств, глав городов и районов, ректоров вузов. Но будет ли реальная отдача от открытия блогов? Если считать обращения граждан через блог официальными, то по законам канцелярии они должны фиксироваться, им должен присваиваться входящий номер и в течение 1 месяца в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения об-

ращений граждан Российской Федерации» должен быть отправлен ответ. Если же блог создан для того, чтобы «выпустить пар» у граждан, то это только навредит имиджу власти и, прежде всего, имиджу первого лица республики.

Таким образом, подводя некоторые итоги деятельности новой власти в лице Президента Республики Башкортостан Хамитова Р.З. в течение 1 года, можно сделать выводы о том, что на протяжении данного срока основными успехами новой власти стали:

- создание основ управленческой вертикали власти в регионе;
- увеличение инвестиций в республику как российских, так и зарубежных инвесторов;
- изменение в сторону демократизации отношения республиканской власти с институтами гражданского общества.

Несомненно, что проблем, которые требуют своего решения, еще достаточно много. Но несмотря на то, что действия Президента РБ крайне неоднозначно восприняты различными политическими, социальными и этническими группами, переход республики в новое состояние сегодня – это уже свершившийся факт, который невозможно отрицать.

В целом надо сказать, что свежие идеи Р.З. Хамитова, в которых так нуждалась наша республика, уже сыграли определенную роль: они встряхнули общество, которое к концу первого десятилетия 2000-х годов

начало «впадать в спячку». Рустэму Хамитову за этот год удалось не только заявить о себе как о серьезном, видном, думающем политике, «политике современной формации», но и завоевать уважение и популярность общественности.

Годовой рубеж «июль 2010 – июль 2011» стал чрезвычайно показательным и интересным, но это не более чем начало большого модернизационного процесса, который в дальнейшем, если не прервется, может приятно удивить не только жителей Республики Башкортостан, но и позитивно сказаться на России в целом.

Литература

- [1] Социологический энциклопедический словарь на русском, английском, немецком, французском и чешском языках. М., 1998.
- [2] Федерализм: Энциклопедия. М., 2008.
- [3] Российская социологическая энциклопедия. М., 1999.
- [4] Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем: Основы теории и методологии (на примере России). М., 1994.
- [5] Политическая энциклопедия. В 2-х тт. Т.2. М., 1999.
- [6] Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических изменений // Политические исследования. 2001. № 1.
- [7] Бирюков С.В. Регион, регионализация, регионализм: эволюция представлений и современные политические концепции // Современные проблемы гуманитарных дисциплин. Вып.2. Кемерово, 1996.
- [8] <http://ru.wikipedia.org/wiki/Стагнация>
- [9] <http://ru.wikipedia.org/wiki/Модернизация>
- [10] Регионы России: хроника и руководители. Т.8. Республика Башкортостан / Под ред. К. Мацузато. Екатеринбург, 2003.
- [11] Абдрахманов Д.М., Буранчин А.М. Трансформация государства и общества в условиях глобализации: модель Башкортостана. Уфа, 2007.
- [12] Филиппов В.Р. Укрепление вертикали власти и деполитизация этничности в России // Федерализм. 2005. №4.
- [13] Гревингхольт Й. Республика Башкортостан: через государственный суверенитет к авторитарному режиму. Уфа, 2004.
- [14] Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России: историко-правовое исследование. Уфа, 2002.
- [15] Буранчин А.М., Бадранов А.Ш. Республика Башкортостан в системе российского федерализма (конституционно-правовой и политологический анализ) / А.М. Буранчин, А.Ш. Бадранов. Уфа, 2009.
- [16] Гайдук В.В. От «парада суверенитетов» к параду демократий // Республика Башкортостан. №121. 23 июня 2011г.

УДК 321

Мухортов Вячеслав Васильевич,
кандидат философских наук, доцент кафедры
«Международное право и международные отношения»
Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Башкирский государственный университет»,
докторант кафедры «Национальные и федеративные отношения»
Федерального государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»
e-mail: vmuhortov@bk.ru

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВ

В статье рассматривается влияние глобализации на различные аспекты функционирования федеративного устройства государства, которое (устройство) является составной частью понятия «федерализм», а также на некоторые идеи федерализма. Особое внимание уделено воздействию глобализации на федеративные отношения, федеральную власть и субъекты федерации, в том числе субъекты федерации, образованные на основе этнотерриториального принципа.

Ключевые слова: *глобализация, регионализация, локализация, федерализм, федеративное устройство государства, международная интеграция, международные связи субъектов Федерации, этническая идентификация, деэтнизация.*

Происходящий в мире процесс глобализации, объединяющий ценности, тенденции и результаты человеческой деятельности и так или иначе включающий в сферу своего воздействия все мировое сообщество, является одним из мощных внешних факторов, оказывающих сильное влияние на внутреннюю политику и внешние связи федераций и их субъектов. Глобализация имеет две стороны: интернациона-

лизацию и локализацию, или регионализацию. Если интернационализация означает появление того общего, что характерно для всех или многих стран, то локализация, или регионализация, предполагает усвоение этого общего конкретными странами, народами и регионами, повышение роли последних в политической и социально-экономической жизни страны.

Несмотря на то что влияние глобализации на внутренние процессы, происходящие в национальных государствах и их отдельных регионах, является в конечном счете неизбежным и повсеместным, оно не может быть и одинаковым. Как заметил один зарубежный исследователь, в зависимости от того, кто пользуется «глобализацией», «этот термин обозначает благоприятную возможность, императив, источник беспокойства или, самое худшее, проклятье». Воздействие глобализации корректируется специфическими условиями каждой страны: степенью подготовленности национальной экономики к интеграции в мировую экономику, соотношением социальных и политических сил, характером политического режима, наличием или отсутствием социальной напряженности, давлением на правительство, культурой народа.

Процесс глобализации имеет объективную и субъективную стороны. Он является объективным в том смысле, что оказывает прямое либо косвенное влияние на все народы, государства и их регионы независимо от воли и желания объектов воздействия. Этот процесс порождает взаимозависимость и взаимодействие между различными субъектами повсюду в мире. В то же время процесс глобализации имеет субъективную сторону в том смысле, что на его развитие оказывает сильное влияние политика конкретных государств и их регионов, а также политика междуна-

родных организаций. Он не является процессом, не поддающимся воздействию. «Это не дьявольская машина, действующая через рыночные силы, которые навязывают свою волю правительствам, требуя от них модифицировать политику в направлении, которым они предпочли бы не следовать. Скорее, эти рыночные силы и сама глобализация весьма поддаются формированию политикой правительств» [1, p.17-18].

Наиболее зримо глобализация проявляется в экономической сфере, усиливая взаимозависимость стран и народов. Эта взаимозависимость проистекает из того, что в наше время не только общенациональная, но и региональная экономика испытывает сильное воздействие процессов, происходящих в мировой экономике. Большая часть деятельности американских штатов «твердо основывается на экономических интересах, находящихся в сфере их юрисдикции. Растущее влияние глобальной торговли на экономику штатов захватило внимание должностных лиц штатов, побуждая их создавать программы содействия экспорту и привлечения инвестиций, выгодные экономике штатов» [2, p.113].

Глобализация экономического развития вызывает важные последствия. С одной стороны, она повышает удельный вес экономических проблем в международной политике в целом и во внешней и внутренней политике отдельных государств, с другой – требует подклю-

чения к решению этих задач субъектов федераций. Как отмечают американские специалисты, «все указывает на то, что взаимозависимость увеличивает роль штатов и провинций в мировой экономике, отражая, в сущности, процесс, который происходил ранее на уровне национальных государств... Договоренности штатов и провинций с иностранными партнерами повышают их способность полностью адаптироваться к таким внешним нарушениям, как перерыв в поставках энергетического сырья, экономический спад, экологическая угроза и другие события, которые не считаются ни с внутригосударственными властными решениями, ни с международными границами» [3, р.16]. По мнению некоторых зарубежных исследователей, интеграция национальных экономик в единое мировое хозяйство объективно повышает роль субъектов федераций в определении внешней стратегии федеративных государств. Так, Дж. Клайн считает, что «интеграция экономики США с независимой глобальной системой диктует то, что в иностранных делах нецентральные правительства будут иметь растущую ставку; и структура федеральной системы гарантирует им влияние там, где внешние отношения и внутренние интересы переплетаются» [2, р.115].

Глобализация – не только экономический процесс. Он охватывает все стороны жизни человеческого общества, в том числе политиче-

скую, социальную и культурную. Одним из очевидных последствий глобализации является относительное уменьшение значимости государственных границ. «Революционный прогресс в коммуникациях и транспорте во все возрастающей степени отрицает значение расстояний, пространства и национальных границ. Господство по всему миру рыночных систем, соединенное с экстенсивным дерегулированием и приватизацией тоже подтачивало роль правительств в защите и усилении интересов своих избирателей» [4, р.4].

Глобализация представляет собой определенный вызов самой федеративной системе в виде ослабления роли государства. Правда, это относится не только к федеративным государствам. Те специалисты, которые исходят из тотального воздействия глобализации на жизнь человеческого общества, полагают, в частности, что она вызывает эрозию автономии власти национальных государств и уменьшение их роли. Как считает один из видных специалистов в области проблем глобализации К. Омае, «национальное государство стало неестественным, даже дисфункциональным образованием для организации человеческой активности и управления экономической деятельностью в мире без границ. Оно не представляет никакой истинной общности экономических интересов; оно не определяет никаких содержательных потоков

экономической активности» [5, р. 78]. В другой работе – в книге «Мир без границ» – он написал: «На политической карте границы между странами являются такими же четкими, как всегда. Но на карте, составляющей ей конкуренцию, карте, показывающей реальные потоки финансовой и промышленной активности, те границы в основном исчезли» [6, р.18].

Ослабление национального государства вызвано действием ряда причин.

1. В условиях глобализации происходит такое кардинальное изменение в системе международных отношений, как расширение круга участников международной жизни. Если в недавнем прошлом главными и по существу единственными субъектами международных отношений были национальные государства, то в нынешних условиях среди таких участников можно выделить: многонациональные корпорации, заинтересованные в инвестировании капитала в разных регионах мира; международные неправительственные объединения, в том числе правозащитные организации, проявляющие интерес к состоянию прав и свобод человека в разных государствах и их регионах; субъекты федерации (регионы), испытывающие на себе влияние глобализационных процессов и стремящиеся, с одной стороны, нейтрализовать его негативные последствия, с другой – использовать новые условия для решения стоящих перед ними задач.

И здесь нельзя не согласиться с тем, «что внутренние политические и неполитические акторы вместе с интересами, которые они представляют, подвергаются воздействию событий, происходящих вне местной и национальной среды, увеличивают степень, с которой они вынуждены влиять на события международного характера» [7, р.9]. Глобализация расширяет поле международных, негосударственных отношений.

2. Общациональная государственная власть уже не в силах закрыть внутригосударственные процессы от влияния внешних факторов. Под влиянием в первую очередь информационной революции государственные границы становятся все более прозрачными. «Хотя суверенитет государств, возможно, не исчезает, национальные границы становятся открытыми, предоставляя дополнительное пространство для деятельности транснационального или глобального гражданского общества» [8, р.97].

3. Существенно изменилась тематика международной жизни. Если раньше главным предметом взаимоотношений государств были вопросы военной безопасности, то теперь, кроме них, международная повестка дня включает проблемы борьбы с терроризмом, охраны окружающей среды, снабжения энергоресурсами, эффективности и конкурентоспособности национальной экономики, повышения качества жизни. Расширение круга вопросов, которые становятся предметом

международных отношений, объективно ведет к увеличению числа участников, заинтересованных в том или ином решении указанных вопросов. К этому следует добавить усиление взаимосвязи международной и внутренней политики. Масштаб задач, встающих перед национальным государством, настолько велик, что решить их в одиночку оно не в состоянии.

В условиях демократического развития федеральная власть может и должна выражать и проводить в жизнь общенациональные интересы. Но она при всем желании не способна учесть массу специфических региональных интересов, удовлетворение которых нередко требует выхода за пределы государственных границ. Это тем более верно применительно к огромным по размерам странам с региональной экономической специализацией, большими социально-территориальными и этническими особенностями. При наличии открытой рыночной экономики практически невозможно рационально решать из единого федерального центра все возникающие в конкретном регионе многочисленные вопросы, связанные с экспортно-импортной деятельностью, привлечением иностранных инвестиций, созданием свободных экономических зон и т. п. По мнению американского исследователя Эрла Фрая, именно «растущая зависимость Соединенных Штатов от глобальной экономики заставила пра-

вительства штатов искать за рубежом новые рынки сбыта и благоприятные возможности для инвестиций» [9, p.281].

4. В числе причин, вызывающих снижение роли национального государства и рост активности субъектов федерации в международных делах, в научной литературе и среди части политиков называется неспособность федеральной власти защитить в полной мере интересы субъектов федерации в связи с неблагоприятными последствиями, которые несут им глобализация и интеграция в мировую экономику.

Еще в середине 90-х годов минувшего столетия в одном из докладов американской Консультативной комиссии по межправительственным отношениям отмечалось, что правительство США одно больше не в состоянии защищать правительства штатов и местные правительства так же эффективно, как оно делало это в прошлом, от враждебных международных сил, открывающих дорогу глобальной экономике, которая становится все более конкурентной, взаимозависимой, технологически тесно связанной, мультикультурной, многополярной и подверженной множеству влияний со стороны национальных правительств, международных организаций, транснациональных корпораций, многонациональных заинтересованных групп, региональных и местных правительств многих государств. В связи с этим Консультативная комиссия

рекомендовала штатам и местным правительствам обновить и совершенствовать собственные экспортные программы, торговые миссии, программы привлечения иностранных инвестиций, культурные обмены, туристические программы, услуги, предоставляемые иммигрантам, и другую политику, относящуюся к иностранным делам, в ответ на жизненно важные вопросы, которые ежедневно ставит перед ними внешний мир. Штаты ответили на эти вызовы мощным расширением своей активности за рубежом [1, р.76-77].

5. Значительно стесняют свободу действий национальных государств и все более утверждающиеся правила нового международного политического и экономического порядка, которые устанавливаются такими надгосударственными организациями, как Всемирная организация торговли, Европейский Союз, НАТО, НАФТА и др. Чем более широк круг международных организаций, членом которых является национальное государство, и чем больше число международных договоров, в которые оно вступает, тем сильнее ограничивается свобода действий государства, вынужденного считаться с огромным количеством принятых на себя международных обязательств.

В этой связи возникает проблема ограничения суверенитета национальных государств. Проблема, как представляется, состоит в том, что в связи с происходящими в мире интегративными процессами ог-

раничивается суверенитет как национальных государств, в том числе федеративных, так и составных частей федераций. В связи с этим федеральные органы государственной власти вынуждены ограничивать сферу юрисдикции субъектов федерации, передавая часть их полномочий наднациональным организациям. Например, согласно ст. 105 Северно-Американского Соглашения о Свободной Торговле (НАФТА) правительства государств-членов обязаны предпринять все необходимые меры, чтобы положения соглашения выполнялись правительствами штатов и провинций.

Представляется ошибочным утверждение, будто «региональная интеграция не наносит ущерба суверенитету составляющих стран» [10, с.32]. Интеграция в рамках региональных международных организаций, несомненно, ограничивает суверенитет входящих в них государств за счет передачи последними части своих функций и полномочий на наднациональный уровень. Степень ограничения суверенитета зависит от уровня интеграции государств в наднациональные организации: чем выше уровень интеграции, тем в большей мере ограничивается суверенитет государств. Кроме того, сама глобализация способствует размыванию государственного суверенитета. Как отмечалось в отечественной литературе, «глобализация в целом способствует изменению и сокращению номенклатуры и объема суверенных полномочий государств,

и при этом процесс является двусторонним: с одной стороны, усиливаются факторы, объективно уменьшающие суверенитет стран, а с другой – большинство государств добровольно и сознательно идет на его ограничение» [11, с.86; 12]. В этом плане глобализация наносит сильный удар по позиции тех, кто ратует за абсолютный суверенитет федеративного государства.

Глобализация и усиление взаимозависимости государств, естественно, видоизменили роль национальных государств по сравнению с тем, какой она была в XIX или первой половине XX в. Однако даже при ослаблении своего влияния на ход мировых событий национальные государства не уступили кому-то роль главных игроков на международной сцене. «Даже когда национальные правительства решают разделить некоторую часть своего суверенитета с их внутренними регионами, – пишет известный американский политолог Ла Паламбара, – объем их собственной власти может в действительности расти, а не уменьшаться» [13, р.89]. Тем не менее, не учитывать возросшую роль субъектов федераций во внутрифедеративных и международных отношениях было бы ошибкой.

Определенные трудности глобализация воздвигает перед федеративными государствами в силу разделения предметов ведения и полномочий между властями двух уровней. Такие трудности, как правило, не возникают перед унитар-

ными государствами, в которых власть сосредоточена на общенациональном уровне. Как отмечается в литературе, активность субъектов федерации в сфере внешних связей создает для федерации трудность сплоченно выступать на внешнеполитической арене (говорить «одним голосом»). Оттава не согласна с правительством Квебека по вопросу о международном представительстве, а правительство этой канадской провинции, состоящее из представителей Квебекской партии (Parti Quebecois), оказывает давление в пользу некоторой формы представительства в таких международных органах, как Всемирная торговая организация и ЮНЕСКО. В одном из своих рабочих документов эта партия предлагает: «Зачем бороться за место Квебека в Канаде, когда отныне реальное обсуждение будет происходить по поводу места Квебека в мире?» [14, р.4].

Вызов, который бросает глобализация федеративным системам, выражается и в том, что правила международных организаций, членом которых становится федеративное государство, и нормы договоров и соглашений, стороной которых оно выступает, могут поставить под угрозу самостоятельность и относительную независимость субъектов федерации в распоряжении своими предметами ведения и соответствующими полномочиями. Вовлечение в процесс глобализации федеративных государств может вызвать определен-

ные трения в федеративных отношениях, поскольку возникает вопрос о правомерности передачи федеральными органами государственной власти на надгосударственный уровень тех вопросов, которые традиционно относились к предметам ведения субъектов федерации. Например, в Основном законе ФРГ предусмотрено право федерального правительства передавать суверенные полномочия наднациональным организациям, однако закон не уточняет, ограничивается ли такая передача только правами федерации или имеются в виду и права земель. В период, предшествовавший ратификации Маастрихтского договора, представители земель потребовали уточнить указанное положение Основного закона и для того, чтобы добиться соответствующей конституционной поправки, пригрозили заблокировать ратификацию договора в верхней палате.

С углублением европейской интеграции парламенты и правительства немецких земель все в большей мере становились озабоченными по поводу европейского законодательства, которое занимает место в сферах их исключительной юрисдикции. Таким образом, европейская интеграция, как отмечает Р. Кайзер, спровоцировала в Германии «конституционный конфликт», так как «федеральное правительство на европейском уровне должно было решать проблемы политики, которые Основной закон

делегировать исключительно землям» [15, р.3].

Сильное влияние глобализации испытывают на себе все субъекты федерации. При этом с точки зрения их интересов это влияние может быть и положительным, и отрицательным. Глобализация и связанные с ней процессы могут оказать неблагоприятное воздействие на экономическое положение субъектов федерации по нескольким направлениям.

Во-первых, если федеративное государство является членом ВТО, то ее правила, а точнее их соблюдение, могут существенно повлиять на доходы как самой федерации, так и ее субъектов. «Например, различия в налогах штатов могут быть поставлены под сомнение как потенциальный барьер на пути торговли, особенно если налоги в других штатах ниже для конкретной отрасли промышленности или продукции» [1, р.66].

Во-вторых, поскольку многонациональные корпорации – явный продукт глобализации мировой экономики пользуются свободой перемещения производств и капитала из одного региона в другой, из одной страны в другую, это может подорвать способность власти субъектов федерации возлагать на них уплату налогов. В одном из докладов Национальной Ассоциации губернаторов США отмечалось, что все более усиливающаяся глобальная природа бизнеса, пересекающего не только границы штатов, но и международные границы,

представляет уникальный вызов разработчикам федеральных налогов и налогов штатов. Корпоративная налоговая база становится все более непредсказуемой, а меньший по размерам внутринациональный бизнес может оказаться в менее справедливом положении, чем многонациональные фирмы и фирмы, действующие во многих штатах.

В-третьих, в США выражается беспокойство по поводу того, что рост торговли по Интернету оказывает непосредственное влияние на возможности штатов получать доходы, поскольку это угрожает способности штатов собирать налог с продаж. О том, какую реальную угрозу это может представлять для экономики штатов, свидетельствует тот факт, что налог с продаж собирают 46 штатов и свыше 6000 местных правительств, причем во многих штатах поступления от этого налога составляют свыше трети всех доходов штатов.

В-четвертых, глобализация и интеграция мировой экономики усилили конкуренцию между субъектами федерации, в которой, естественно, побеждают более развитые в экономическом отношении регионы. В частности, между субъектами федерации ведется интенсивная и дорогостоящая конкуренция с целью переманить на свою территорию иностранные инвестиции. Так, в Мексике четыре штата сосредоточили на своих территориях свыше 84% всех поступивших

в страну прямых иностранных инвестиций, а в Индии город Дели и три штата располагали почти 50% прямых иностранных инвестиций [16, р.12].

Такая конкуренция иногда вызывает стремление некоторых субъектов федерации ввести субнациональный протекционизм и создать другие барьеры, которые препятствуют свободному перемещению товаров, услуг и рабочей силы в пределах федерации, мешая таким образом местным компаниям в их усилиях стать конкурентоспособными на международном рынке. Конкуренция субъектов федерации перед лицом потенциального международного партнера способна ослабить их ресурсы для обычного в рыночных отношениях торга. Кроме того, такая конкуренция существенно затрудняет межрегиональное сотрудничество. Перед федерацией же возникает нелегкая задача одновременной защиты конфликтующих интересов своих субъектов.

Наконец, практика многих федераций свидетельствует о том, что недостаточным является сотрудничество властей обоих уровней – федерального и регионального в разработке и принятии решений в качестве ответа на вызовы глобализации.

В то же время глобализация открывает перед субъектами федерации новые благоприятные возможности для развития экономической активности, в том числе для привлечения иностранных инве-

стиций или продажи за рубеж изготовленной на территории субъекта федерации продукции. Глобализация стимулирует инновационную политику, заставляет повышать уровень образования и создавать инфраструктуру для высокотехнологичных производств. Она побуждает также субъекты федерации, да и саму федеральную власть, изыскивать новые средства защиты населения от негативных последствий глобализации.

Есть еще одно важное обстоятельство, объясняющее активизацию внешнеэкономической деятельности субъектов федераций, — это их ответственность за материальное благополучие своего населения. Как пишет уже упоминавшийся Эрл Фрай, «лидеры региональных и местных правительств в федеративных государствах и туристические связи являются решающими для поддержания и повышения экономического благосостояния своих избирателей. Торговля товарами и услугами, портфельные и прямые инвестиции и туризм ежегодно привлекают в международные экономические обмены триллионы долларов. С такой огромной суммой на кону многие из этих субнациональных образований выходят за пределы национальных границ, чтобы обеспечить благоприятные экономические возможности» [17, р.6-7]. Одним из рычагов для достижения этой цели является развитие внешнеэкономических связей с иностранными партнерами. Это также и инструмент создания

рабочих мест. В условиях глобализации примерно 18 млн. рабочих мест в США связаны именно с экспортом, привлечением прямых иностранных инвестиций и иностранных туристов.

Похожая ситуация существует и в Канаде, где провинции стремятся к активной внешнеэкономической деятельности не в последнюю очередь с целью удовлетворения интересов своего населения. Как отмечают зарубежные исследователи, «согласно Конституции Канады провинции разделяют с федеральным правительством ответственность за свое экономическое благосостояние и рост. Правительства большинства провинций понимают международный смысл такой роли особенно потому, что возрастающий экспорт и привлеченные инвестиции рассматриваются как каналы создания рабочих мест» [18, р.180].

В попытках разрешить некоторые региональные экономические проблемы за счет развития внешних связей опрометчиво уповать на федеральный центр, надеяться на то, что он дойдет до каждого региона, учесть специфические интересы его населения, тем более отдельных социальных групп. Объективно субъекты федераций лучше представляют свои проблемы, полнее учитывают экономические и социально-культурные особенности своего региона, глубже знают потребности и возможности действующих на их территории фирм и других участников экономических отношений, эффективнее могут ис-

пользовать свои природные, материально-технические и финансовые ресурсы.

Глобализация накладывает существенный отпечаток на трансформацию жизни населения в российских регионах и в России в целом, приводит к изменению потребительских интересов и запросов населения, инкорпорацию некоторых черт западных потребительских стандартов и моделей образа жизни.

Вместе с тем соотношение тенденций глобализации и регионализации не является простым и однонаправленным. В этой связи важно выделить наличие в российских регионах, как и в России в целом, ряда ограничений на действие глобализации. Можно говорить, по крайней мере, о четырех таких ограничениях.

1. В настоящее время в значительной части отсутствуют материальные, социальные и культурные предпосылки для укоренения на российской почве того позитивного, что несет с собой глобализация. Последняя так или иначе предполагает заимствование мирового опыта, а это прежде всего опыт индустриально развитых стран, перенесенный на отечественную почву. Попытка насаждения западных потребительских стандартов и образцов западного образа жизни при всей привлекательности многих из них является преждевременной, особенно в провинции, где сам жизненный уклад и бедность основных слоев населения делают

восприятие указанных стандартов и образцов бессмысленным и невозможным, не говоря уже о том, что некоторые из них противоречат ментальности и культуре значительного числа россиян.

2. Фактором, ограничивающим влияние глобализации на российские регионы, является наличие неформальных связей и отношений, не вписывающихся в механизм глобализации. Во многих российских регионах любые экономические переговоры местных и зарубежных партнеров не приведут ни к каким результатам, пока не будут одобрены региональными лидерами. В одних регионах экономическая элита зарекомендовала себя как относительно самостоятельная социальная сила, которая может оппонировать политической власти и оказывать на нее давление. В других она слаба, разрозненна, целиком находится под прессом политической власти, не способна действовать как автономная сила. В этом случае экономическая элита в значительной мере поглощается элитой политической, поскольку наиболее крупные собственники и высшие должностные лица, участвующие в коммерческой деятельности, как правило, через подставных лиц, – это одни и те же люди.

3. Одним из ограничений является позиция и политика общенациональной и региональных элит, которые наряду с рыночными могут предпринять и предпринимают

антирыночные акции. Хотя, по утверждению некоторых авторов, в настоящее время происходит общемировой процесс сокращения роли государства в экономике, в России есть немало политических сил, в том числе на властном уровне, которые исходят из обратной предпосылки – необходимости усиления регулирующей роли государства для экономического и социального возрождения страны.

Наконец, следует учитывать сильные региональные различия по экономическому потенциалу и, соответственно, степени взаимосвязи региональных экономик и мирового хозяйства. Модный на Западе тезис о глобальной экономической интеграции едва ли в полном объеме применим к российским регионам, тем более если не путать отдельные примеры экономических связей с зарубежными партнерами с интеграцией национальных хозяйств как таковой. Существует известная зависимость: чем более развитой является экономика, тем более она открыта, тем больше предпосылок для ее интеграции в мировое хозяйство. И наоборот: слабая экономика имеет мало шансов для интеграции.

Глобализация оказывает довольно сильное воздействие не только на экономическое положение и развитие федераций и их субъектов. Она затрагивает также внутривнутриполитическую жизнь. Разрушая границы, сдерживавшие потоки информации, поступающие особенно благодаря Интернету,

глобализация способствует международному обмену идеями, ценностями, взглядами. Поскольку главными субъектами глобализации являются развитые страны либеральной демократии, постольку в потоке мировой информации преобладают демократические ценности. С распространением этих ценностей и формированием воспринимающего их общественного мнения федеративные по названию государства с авторитарным политическим режимом будут неизбежно сталкиваться с трудностями системного порядка.

Глобализация может также акцентировать проблемы национального единства в федерациях, особенно тех из них, которые сформировались на основе этнотерриториального принципа. Одним из последствий глобализации является стремление сохранить этнические связи национальных меньшинств, волею судеб оказавшихся по разные стороны государственных границ. В зарубежной литературе, в частности, указывалось на то, что «судьбы и интересы этнических меньшинств в тех австрийских провинциях, которые соседствуют с Италией и Югославией, буквально вынесли эти провинции прямо и опосредованно на международную сцену» [19, p.126]. Этот фактор имеет немаловажное значение и во внешних связях швейцарских кантонов и бельгийских коммун.

Заметным последствием глобализации и возрастания активности субъектов федераций является

стремление проживающих в них влиятельных этнических групп установить более тесные связи с родственными в лингвистическом и культурном отношении странами и регионами. «Возможность установления тесных внешних связей с другими регионами и странами со сходной лингвистической и культурной предысторией, – пишут бельгийские политологи, – может стать инструментом уменьшения региональных/этнических опасений» [20, p.211]. Например, в 1980-е годы Французская коммуна заключила соглашения с правительством Бенина, министерством просвещения Конго, министерством здравоохранения Туниса, министерством образования Колумбии. Парламент Французской коммуны создал совместные комитеты по межпарламентскому сотрудничеству с национальной ассамблеей Квебека, законодательным органом швейцарского кантона Джура, национальной ассамблеей Сенегала. Фландрия придает большое значение связям со странами, с которыми имеет культурную близость (Нидерланды, Суринам, Южно-Африканская Республика). Особо тесные связи Фландрия установила с Голландией. Совет фламандской общины и Генеральные штаты Нидерландов также создали межпарламентскую комиссию в рамках бельгийско-голландского договора о лингвистическом союзе.

Глобализация может оказать специфическое влияние на субъек-

ты федерации, образованные по этнотерриториальному принципу. Речь идет о том, что в результате глобализации и вызванных ею процессов свободы распространения идей, ценностей, знаний, культур, миграции населения претерпевают изменения языки и культуры титульных наций. Языки национальных меньшинств несут потери в своей функциональности. Они не выдерживают конкуренции в связи со свободным распространением культурных ценностей на языках больших по численности народов.

Языки малых этнических групп теряют функцию инструмента повседневной коммуникации в общественной и государственной жизни, сфера их использования замыкается на бытовом уровне, и то не всегда. Неслучайно в России вторым по активности использования после русского стал английский язык. А такое российское явление, как «обрусение», выражается в том, что многие представители национальных меньшинств теряют свою этническую идентичность и социализируются в системе координат русской культуры, и прежде всего русского языка. Объективно происходит стихийная ассимиляция, которую четко следует отделять от ассимиляции принудительной.

Систематическое уменьшение в составе некоторых субъектов Российской Федерации доли лиц, идентифицирующих себя с титульной нацией, может поставить под сомнение целесообразность суще-

ствования самих национально-государственных автономий. Не исключено, что в какой-то момент главным защитником национальной государственности выступит не сама титульная нация, а этническая политическая элита соответствующих регионов, поскольку для нее потеря государственных образований означает потерю руководящих постов. Таким образом, общим результатом влияния глобализации на федеративные государства и федеративные отношения является тенденция к децентрализации предметов ведения и полномочий. Эта тенденция действует не прямолинейно, поскольку на пути ее стоят различные обстоятельства внутреннего и международного характера. Как показывает практика существующих федераций, глобализация не оказывает заметного влияния на институциональные изменения в федеративных отношениях, но вызывает функциональные изменения, которые выражаются в первую очередь в необходимости повысить роль субъектов федерации в рамках действующих конституционно-правовых основ.

Глобализация еще раз показала исключительно важное значение последовательной реализации принципа субсидиарности. Применительно к федеративной форме организации государства он означает, что все основные задачи, стоящие перед государством, должны решать сами субъекты федерации в той мере, в какой они способны это сделать. Кроме того, исходя

из смысла субсидиарности как дополнительности, данный принцип предполагает оказание помощи субъектам федерации со стороны федерального центра. Но роль его должна быть именно дополняющей. Таким образом, с одной стороны, принцип субсидиарности призван разгрузить федеральный центр, освободить его от задач, решить которые с большим успехом и с меньшими затратами способен сам субъект федерации, с другой – он предполагает оказание помощи со стороны федерального центра в случае, если субъект федерации в выполнении возложенных на него задач сталкивается с какими-то трудностями. Четкость распределения задач между властями двух уровней особенно важна в условиях глобализации, которая усложняет управление и ставит новые проблемы (например, допуск субъектов федерации к внешним связям с иностранными партнерами, развитие их зарубежных торгово-экономических отношений, расширение прав по привлечению иностранных инвестиций и т. п.).

Перспективы федераций и федеративных отношений в условиях глобализации получили неоднозначную интерпретацию в научных кругах. Например, высказывается точка зрения, что европейская интеграция разрушает национальные государства, отнимая у них суверенитет и возвышая регионы. «Теперь национальное государство, – говорится в одном из зарубежных изданий, – как экономический

партнер для развития регионов потеряло свое значение. Национальные границы больше не мешают происходящей в масштабе Европы конкуренции за рабочие места, инвестиции и размещение промышленных объектов. Немецкие регионы вступили в прямую конкуренцию с другими европейскими регионами и не могут больше надеяться, что национальное правительство поручится за них, если возникнут затруднения. Потому что даже если бы национальное правительство имело намерение сделать это, оно столкнулось бы с брюссельским режимом контроля за субсидиями, который не разрешает финансовую поддержку регионов с негативными последствиями на ровном игровом поле, каким, как предполагается, является «Единый Рынок» [21, р.142-143].

Другая точка зрения основана на иной интерпретации влияния глобализации и факта включения субъектов федерации в систему международных связей на взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации. Она исходит из того, что передача федеральной властью все большего числа полномочий субъектам федерации на наднациональный уровень, в компетенцию международных организаций, ведет к централизации власти на федеральном уровне и постепенно сводит на нет исключительные предметы ведения составных частей федерации, тем самым подрывает положение субъектов

федерации как самостоятельных участников федеративных отношений и разрушает основы федеративного устройства. Такое мнение представлено, например, в работе Вейлера, который пришел к выводу, что глобализация, вероятно, будет скорее способствовать централизации межправительственных отношений, чем деволюции: «Хотя глобальная экономика может стимулировать экономику штата и местную экономику и предоставить им больше ресурсов для улучшения жизни их граждан, большинство признаков указывает на более широкую и более интегрированную совокупность правил, которые драматически изменяют федерализм и продолжают сдвиг в сторону принудительного федерализма» [22, р.394].

Нынешние тенденции в развитии международных региональных организаций и федеративных государств дают основание утверждать, что федерализм не исчезнет, но претерпит огромные изменения. Вполне возможно, что международные организации типа Европейского Союза и НАФТА смогут постепенно все больше принимать федеративный характер с медленным угасанием нынешних федераций и превращением федеративных и унитарных государств в субъекты наднациональных организаций: сначала конфедераций, а затем и федераций. Однако эта перспектива столь далека, что проблема отказа от федеративных принципов государственного

строительства является в высшей степени неактуальной.

Судьбы федерализма в разных странах зависят не столько от глобализации, сколько от внутригосударственных причин. Нелегкая судьба федерализма в России объясняется в первую очередь тем, что в России в настоящее время нет ни одной мощной социальной и политической силы, которая выступала бы последовательно за федерализм. По-видимому, единственным сторонником федералистских идей и практики остается пока часть научной общественности. Но без широкой социальной базы перспективы российского федерализма весьма туманны. Судьба федерализма в огромной степени зависит от устремлений политической элиты и политической воли. Однако, судя по всему, российская политическая элита не связывает будущее России с федеративным типом государственного устройства. Под влиянием именно этого фактора в России в начале XXI столетия наметился зримый отход от федерализма под видом укрепления «вертикали власти». Региональные политические элиты сдали свои позиции, в связи с чем их нельзя считать способными противостоять разрушению ростков федерализма. Прохладно относятся к проблеме федерализма политические партии. Судебная система оказалась неспособной защитить федерализм в силу ее политизированности и фактической подчиненности верховной исполнительной власти. Все это

свидетельствует о том, что федерализм в России, несмотря на конституционное закрепление, ждут трудные времена.

Литература

- [1] Gordon M.C. Democracy's New Challenge: Globalization, Governance, and the Future of American Federalism. New York, 2001.
- [2] Kline J.M. Menaging Intergovernmental Tensions: Shaping a State and Local Role in U.S. Foreign Policy // Foreign Relations and Federal States. Leicester, 1993.
- [3] Brown D., Fry E., Groen J. States and Provinces in the International Economy project // States and Provinces in the International Economy. Berkley, 1993.
- [4] Fry E. H. Globalization, Federalism, and Governance // Paper prepared for the Conference on Cooperative Federalism, Globalization and Democracy. Brasilia, 2000.
- [5] Ohmae K. The Rise of Region State // Foreign Affairs. 1993. Vol.72. №2.
- [6] Ohmae K. The Borderless World. New York, 1990.
- [7] Hocking B. Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy. London, 1993.
- [8] Pursiainen Ch. «Regionology» and Russian Foreign Policy. Identifying the theoretical alternatives // Russian regions and regionalism: strength through weakness. London, 2003.

- [9] Fry E. United States of America // Federalism and International Relations: Role of Subnational Units. London, 1990.
- [10] Каримова А.Б. Регионы в современном мире // СОЦИС. 2006. №5.
- [11] Гринин Л.Е. Глобализация: процессы трансформации национального суверенитета // Век глобализации. Исследования современных глобализационных процессов. 2008. №1.
- [12] Ostry S. Globalization and Sovereignty // J.R. Mallory Annual Lecture. 1999. March 9.
- [13] La Palambara J. International Firms and National Governments: Some Dilemmas // Washington Quarterly. 1994. Vol.17. №2.
- [14] Fry E. H. Globalization and its Impact on Federations // International Conference on Federalism. Mont-Tremblant. October 1999.
- [15] Kaiser R. The Internationalization of Subnational Politics: How Regional Integration affects Federal Systems – the Case of Germany and the U.S. Paper presented to the «International Institutions. Global Processes – Domestic Consequences» Conference at Duke University. Durham, NC, 1999.
- [16] Saez L. Globalization and Federalism in Emerging Markets // Paper for delivery at the annual meeting of the American Political Science Association held in San Francisco, California, from August 29 through September 2. 2001.
- [17] Fry E. Trans-Sovereign Relations of the American States // Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational government. Westport, 1988.
- [18] Feldman E., Feldman L. Canada // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. London, 1990.
- [19] Pelinka A. Austria // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units: Role of Subnational Units. London, 1990.
- [20] Jans T., Stouthuysen P. Federal Regions and External Relations: The Belgian Case // The International Spectator. 2007. Vol.42. №2.
- [21] Sturm R. Germany – United But Not Uniform. The Revival of Regional Pluralism // Regional Pluralism and Good Governance: Problems and Solutions in ASEAN and EU-countries. Bad-Baden, 1999.
- [22] Conlan T. Future of Reform // American Intergovernmental Relations: Foundation, Perspective and Issues. Washington, D. C., 2000.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

УДК 328.1

Вильданов Руслан Раисович,
*кандидат политических наук, старший преподаватель
кафедры «История и культурология» Федерального
государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования «Уфимский
государственный нефтяной технический университет»
e-mail: POLIT-UFA@yandex.ru*

ПАРЛАМЕНТ И ЕГО ФУНКЦИИ

Парламент, появившийся в эпоху средневековья, достаточно долго трансформировался в привычный нам орган власти. В России существовало множество проектов по его созданию, но до 1905 года они оставались только на бумаге.

В большинстве определений парламента главный акцент делается на его полифункциональности. В статье рассматриваются ключевые функции парламента – контролирующая, законодательная, а также функции легитимации, рекрутирования и социализации элиты. Автор подробно рассматривает функцию народного представительства, возможные подходы к ней в современной политической науке, отмечает различные взгляды на осуществление депутатами своих функций.

Ключевые слова: *парламент, функции представительства, депутат, партия.*

Латинское слово *parliamentum* (говорильня) в XII-XIII веках (в период, когда парламенты как органы сословного представительства появлялись на территории Западной Европы) означало послеобеденную беседу монахов. В Англии слово *parliament* стало использоваться для обозначения обсуждения какого-либо вопроса. При

Плантагенетах этим словом обозначали «великие советы». Вестминстерский статус 1275г. впервые использует французское слово *parlement* для названия «Великого совета Англии». Сегодня слово *парламент* как собственно наименование для обозначения представительного учреждения применяется в большинстве развитых стран.

В США и ряде стран Латинской Америки он называется Конгрессом, в Швеции – Риксдагом, в Финляндии – Сеймом, в Норвегии – Стортингом, в Украине – Верховной Радой, в России – Федеральным Собранием.

Парламент как институт государственной власти известен истории довольно давно: сведения о наиболее старом парламенте – исландском альтингге – датируются 930-ым годом. Один из законодателей «парламентской моды» – Британский парламент – начинает свою историю с 1265 года. В целом в XIII-XVII вв. почти во всех странах Западной и Центральной Европы существовали сословные парламенты, являющиеся неотъемлемой частью государственного механизма управления. Институт избрания представителей возник в средние века, когда, как отмечает Т.П. Лебедева, «монархи, чтобы взимать налоги, собирать армию, принимать законы, захотели заручиться поддержкой аристократии, высшего духовенства, так сказать не самых простых представителей простонародья из числа жителей крупных городов» [1, с.292-293].

В истории России также можно найти примеры существования выборных представительных учреждений, в частности, Земские соборы, Уложенная комиссия Екатерины II (1767-1771гг.), земства (местный уровень власти). Однако в России эти прообразы народного представительства не получили

широкого распространения: Земские соборы прекратили свое существование уже в XVII в., Уложенная комиссия была распущена самой императрицей, а земства, представлявшие местное самоуправление, были существенно ограничены в своей компетенции после контрреформ Александра III.

Если более внимательно подойти к этому органу власти, то можно отметить, что в большинстве определений парламента акцент сделан на представительной природе парламента и описании его основных функций. В первую очередь исследователями подчеркиваются функции представительства, контроля и законодательная. Среди основных функций парламента называются легитимация, рекрутирование и социализация элиты. Рассмотрим основные функции парламента более подробно.

Функция легитимации режима имманентно присуща всем без исключения парламентам, поскольку даже в случае, когда исполнительная власть берет на себя законодательную инициативу и правит посредством различных декретов, она все же нуждается в одобрении «народных избранников». Парламент, являясь высшим представительным органом, непосредственно выражающим «волю народа» и придающим форму и силу закона важнейшим политическим решениям, играет значительную роль в легитимации режима. По мнению Н.И. Бирюкова и В.М. Сергеева,

«легитимность демократической политической системы неразрывно связана с эффективностью деятельности её представительных институтов. Неэффективный парламент, теряя роль символа, одновременно подрывает и легитимность той политической системы, в рамках которой он функционирует» [2, с.15].

Отметим, что и само возникновение парламента связано, как правило, с кризисом легитимности политической власти. Политологи, связывающие кризис легитимности режима с дестабилизацией политической власти и правления, называют в качестве таких критериев следующие факторы:

- органы власти не могут осуществлять свои функции или в политическом пространстве присутствует нелегитимное насилие (Ф. Били);

- наличие военных конфликтов и гражданских войн (Д. Яворски);

- органы власти не могут адаптироваться к изменяющимся условиям (Э. Циммерман);

- разрушение конституционного порядка (С. Хантингтон);

- отсутствие структурных изменений системы государственного управления или снижение эффективности выполнения правительством своих главных задач составления бюджета и распределения политических функций среди элиты [3, с.79-80].

Таким образом, зачастую исторически парламент является уступкой исполнительной власти общественному мнению, вынужденной мерой в условиях кризиса, на кото-

рую идут для стабилизации положения. Так, в отечественной истории возникновение парламента происходило именно в результате кризиса легитимности как уступка исполнительной власти общественному мнению на волне революции 1905-1907гг. или в ходе серьезного политического кризиса 1993г. Поэтому, как представляется, историческое и политическое значение парламента заключается именно в легитимации существующих режимов.

Представительство интересов многочисленных групп населения как одна из главных функций парламента отражает саму сущность этого учреждения. Смысл представительной функции состоит в том, что в парламенте были представители всех основных слоев и групп населения, чтобы они могли отстаивать свои интересы в принимаемых законах и других нормативно-правовых актах. Американский исследователь А. Бирч в своей работе «Представительство» выделяет три основных смысла этого понятия:

- представительство как делегирование полномочий;

- представительство как «типичность», обладание типичными, средними характеристиками некой группы лиц;

- представительство как символ [4, с.15].

Таким образом, депутаты парламента – это представители, делегированные народом в результате проведения равных, тайных и пря-

мых выборов, а парламент, выступая одним из важнейших демократических символов, является представителем нации как сообщества граждан.

Представительная демократия означает передачу народом полномочий на законотворчество и принятие важных политических решений парламенту (реализация законодательной функции парламента). Дж.Ст. Милль в концепции представительного правления особое внимание уделил проблемам законодательной власти, так как её недостатки, по его мнению, в большей степени влияют на недостатки формы правления в целом. Сущность законодательной власти он видел в том, что весь народ или значительная его доля посредством своих представителей, избираемых периодически, держит в своих руках высшую власть контроля [5, с.84]. По мнению Дж.Ст. Милля, главными принципами формирования и функционирования законодательной власти являются пропорциональное представительство всех избирателей, компетентность носителей законодательной власти, открытое голосование и ответственность депутатов перед избирателями.

Важнейшей политической функцией современного парламента является рекрутирование и социализация элиты. Парламент является своеобразной школой, готовящей политиков для занятия высших постов исполнительной власти, служит каналом социализации его

членов, приобщения их к политической культуре элиты.

Пятая функция парламента – воздействие на исполнительную власть и контроль за ней. Инструментами парламента при этом могут служить формальные дебаты, работа в комитетах над законопроектами, парламентские запросы и расследования, резолюции, вотум недоверия правительству. Кроме того, прерогативой парламента является утверждение бюджета государства, в результате чего он имеет надежные рычаги влияния на финансово-экономическую политику страны, а также контроль над бюджетной политикой. В конституциях многих стран закреплено право контроля за деятельностью исполнительной власти. В парламентских республиках, где парламент фактически формирует правительство на основе «принципа большинства» и несет за него ответственность, он вполне правомерно получает право контроля за деятельностью исполнительной власти. Но и в Конституции президентской республики США во II статье разделах 3.4 записано: «Президент периодически представляет Конгрессу сведения о состоянии Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными» [1, с.295].

Зачастую к описанным ранее функциям парламента исследователи добавляют установление налогов, что особенно характерно при рассмотрении статуса парла-

мента Великобритании; участие в формировании государственных органов; принятие бюджета; судебные и некоторые другие. Отметим, что анализ исследовательских мнений по данной проблематике показывает, что большинство исследователей при описании функций парламента выделяют наиболее значимые, с их точки зрения, фундаментальные направления деятельности парламента.

Так, Уэйд и Филлипс, указывая на функции английского парламента, главным считают контроль над исполнительной властью. Авторы прямо говорят о «парламентском верховенстве», «принципе парламентского верховенства», «суверенной законодательной власти», «отсутствии конкурирующей власти», т. е. о фактическом отрицании строгого разделения исполнительной и законодательной властей [6, с.28-29, 48].

Затем, по мнению исследователей, следует законодательная функция, а потом блок, получивший название «разные функции». В него включаются судебные функции; принятие петиций; учреждение следственного комитета для расследования любого дела, имеющего государственное значение; представления о смещении должностных лиц [6, с.117-145]. Б.С. Крылов, объясняя, почему английские юристы отдают предпочтение функции контроля над правительством, указывает, что эта традиция исходит из взглядов буржуазных политических деятелей девятнадцатого века.

Именно тогда ими была сформулирована задача, стоящая перед парламентом, – осуществление контроля, ограничивающего злоупотребления исполнительной властью [7, с.63].

Исследователь Ю.П. Урьяс отмечает, что германские государственоведы выделяют пять функций парламента: представительство нации, политическое волеобразование, законодательство, формирование правительства и контроль за его деятельностью. Любопытна ссылка Ю.П. Урьяса на мнение самих немецких парламентариев, высказанное в ходе специального опроса. Они поставили функцию представительства на последнее место [8, с.63]. Немецкие авторы Г. Кляйн и В. Цее, именуя функции задачами парламента, называют следующие: законодательствование; формирование других органов; политическое волеобразование и контроль за правительством; представительство нации. Центральное место парламента, по их мнению, заключается в формировании государственной воли. Они объясняют это фактором постоянного соревнования парламента и других высших органов федерации за престиж и влияние в обществе [9, с.155].

Коллектив авторов учебника «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» отмечает, что главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она

включает и верховное распоряжение государственной казной, т. е. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. Кроме того, парламент контролирует исполнительную власть [10, с.447]. И.А. Алебастрова важнейшими функциями парламентов называет законотворчество, представительство и контроль [11, с.203].

Однако, как представляется, выведение на первый план функции законодательной уводит исследователя от понимания природы парламента, не позволяя объективно оценить политическую роль этого учреждения. Уже начиная с 1275 года, с Великой Хартии вольностей, английской и французской революций, парламентское (народное) представительство создавалось для контроля за монархией, что, безусловно, ограничивало исполнительную власть и монархический строй. Уже из представительной природы вытекали функции контроля за законодательством, бюджетом и т. п. В основе парламентской деятельности лежали не разделение власти и законодательство, а контроль за исполнительной властью или монархом.

Поэтому наиболее адекватным представляется рассмотрение парламента с точки зрения реализации именно представительной функции и контроля за исполнительной властью. Именно такое понимание позволяет согласовать мнения многих исследователей.

Проведенный экскурс допускает трактовать парламент как элемент политической системы, единственный официальный орган народного представительства, осуществляющий в том или ином объеме законодательную, финансово-бюджетную, контрольную функции и таким образом ограничивающий объем компетенции исполнительной ветви государственной власти. В зависимости от объема и уровня этих ограничений можно говорить о моделях взаимодействия исполнительной власти и парламента, специфике того или иного политического режима.

Представительную функцию парламент осуществляет на основе демократического избирательного права и демократической системы выборов; осуществление этой функции гарантируется функционированием партий как организованной политической силы, являющейся выразителем и посредником интересов и воли избирателей. Гарант реализации представительной функции парламента – демократическая избирательная система в совокупности с конкуренцией в условиях многопартийности. Содержание и характер представительства интересов в современном парламентаризме отличаются комплексностью и наличием множества принципов. Важнейшие из них – партийное представительство, территориальное представительство, корпоративное представительство интересов и этническое представительство.

Партийное представительство заключается в парламентском представительстве различных общественно-экономических альтернатив пропорционально той поддержке, которой они пользуются в обществе. Этот принцип может быть гарантирован как в однопалатной, так и двухпалатной парламентской системе.

Наиболее распространенным способом формирования политического представительства в современных государствах является делегирование власти. Поэтому важнейшей проблемой при формировании современной системы политического представительства является вариант ответа на вопрос: Кого действительно представляет политик?

В зависимости от того, какая в обществе принимается концепция представительства, возможны следующие варианты ответа (как один, так и сразу несколько):

- депутат представляет интересы определенных социальных слоев и общностей;

- депутат представляет нацию в целом и каждого представителя определенного социального слоя, этнической или конфессиональной общности одновременно;

- депутат представляет интересы всех избирателей округа;

- депутат представляет интересы тех избирателей, которые голосовали за него;

- депутат представляет свою партию и ее программу.

Исследователь Г.В. Голосов предлагает четыре подхода к реализации представительной функции, когда парламентарии воспринимаются как «слуги избирателей», «опекуны народа», «проводники воли партий», «зеркала общества».

В роли «слуги избирателей» парламентарии рассматриваются, прежде всего, как выразители интересов своего округа. В соответствии с этим подходом парламентарии выступают защитниками интересов либо избирателей своего округа, либо интересов отдельных групп. Предлагаемые депутатами инициативы носят в основном ярко выраженный местнический характер [12, с.293]. Учитывая патерналистские настроения в российском обществе, такой подход к парламентскому представительству достаточно распространен. Он, в частности, являлся господствующим в дореволюционной Думе, где депутат в первую очередь был представителем региона, а уж затем партии. Немаловажную роль такой подход играет и в современном парламенте. Особенно отчетливо он проявлялся до 2007 года при смешанной системе выборов, когда половина депутатов избиралась от одномандатных округов.

Подход депутаты – «слуги избирателей» наиболее рельефно воплощен в концепции «императивного мандата». Так, в дореволюционной Думе большевиков воспринимали как депутатов от своей партии, а не как самостоятельных парламентариев, исключи-

тельно как выразителей интересов рабочего класса в Думе. Однако практика показывает, что абсолютизация такого подхода в условиях демократии вступает в противоречие с эффективностью работы законодательного органа. Депутаты должны пользоваться определенной свободой действий, в частности, для принятия непопулярных, но нужных и необходимых законов.

В соответствии со вторым подходом к реализации представительной функции депутат рассматривается как «опекун всего народа». Один из приверженцев этого направления, известный мыслитель и законодатель Эдмунд Берк, еще в 1774 году, выступая перед своими избирателями в Бристоле, рассуждал о том, чьи интересы в первую очередь должны отстаивать парламентарии. Представитель, по мнению Берка, должен жить «в теснейшем союзе, ближайшем общении и самой непосредственной связи с избирателями». Но при этом «парламент – это не собрание посланников, различных и враждебных друг другу интересов». Главное – это «общее благо» [12, с.294].

В России такой подход в «чистом» виде не проявлялся, но во время политических кризисов депутаты парламента пытались представить себя выразителями интересов всего народа. Ярким примером этому являются события февраля 1917 года, когда в условиях начавшейся революции депутаты Госу-

дарственной Думы сформировали Временный комитет Думы, выступили с планами по управлению страной. Точно так же в октябре 1993 года депутаты Верховного совета противопоставили себя Б.Н. Ельцину как выразители интересов всего российского народа.

Представители третьего подхода к реализации представительной функции оценивают депутатов как «проводников воли партий», рассматривают механизм представительства в контексте реализации программных основ и установок партий. Наиболее ярко, по мнению Г.В. Голосова, такое понимание представительной функции депутатов проявляется в условиях эгалитарно-авторитарных и популистских режимов. Однако оно не чуждо и либеральной демократии, особенно там, где существуют пропорциональные избирательные системы. Аргументы сторонников такого подхода таковы: на выборах соревнуются не личности, а партийные программы, значит, своим избранием парламентарий обязан прежде всего партии [12, с.294].

Подобный подход с 2007 года доминирует и в современном российском парламенте, когда выборы проходят только по пропорциональной системе, то есть по партийным спискам.

Однако в случае конфликта в партии, возникновения противоречий между интересами партии и непосредственных избирателей депутата в рамках такого подхода часто

возникают противоречия, которые наиболее остро проявляются в условиях авторитарно-эгалитарных и популистских режимов, когда зачастую оторванные от избирателей партии становятся не столько выразителями общественных, сколько корпоративных интересов, например, партийной бюрократии. Эти противоречия отчетливо наблюдались в Думе VIII созыва (2003-2007гг.), где периодически происходили конфликты, связанные с расхождением позиции партии и отдельного депутата: раскол фракции «Родина», выход из фракции (а также партии) КПРФ ряда депутатов. В современной Думе, которая формируется только по партийному принципу, эти расхождения стали менее заметны, но, тем не менее, они сохраняются.

Подход «парламенты – проводники воли партий» находит свое воплощение в «императивном партийном мандате». Главное его отличие от простого «императивного мандата» в том, что согласно этой концепции депутат представляет избирателей через партию, соответственно, покинув партию, он утрачивает правовую основу для пребывания на депутатском посту. Здесь на первое место ставится не представительство интересов всего населения, а только той части, которая проголосовала за эту партию.

Четвертый подход к реализации представительной функции Г.В. Голосов обозначает как «парламент – зеркало общества» и привязывает понятие представительства к идее пропорционального при-

сутствия в парламенте представителей различных слоев населения. Такой подход рассматривался в дореволюционной России при подготовке законодательства по выборам в Государственную Думу, авторы призывали к формированию Думы по сословиям, то есть фактически к восстановлению Земского собора [13, с.78-161; 19, с.238-265]. Но уже в начале XX века от этой идеи отказались, так как в условиях социальной интеграции рамки сословий и классов были размыты. В современном российском парламенте периодически звучат предложения законодательно определить, какой процент мест в партийном списке партия должна предоставить женщинам, молодежи [14, с.12]. В современном обществе «зеркальное соответствие» парламента недостижимо. Современное общество многообразно, политические интересы и возможности составляющих его классов и групп различны, поэтому невозможно на практике создать их зеркальное отображение.

Данный подход, как показывает практика, в современном мире практически не работает. Политика сегодня – сфера профессиональной деятельности, требующая определенных навыков, специфических знаний, которыми обладает далеко не каждый [15]. В условиях прямых и честных выборов к власти может прийти любой кандидат, способный решать стоящие перед ним задачи. Поэтому чаще всего в парламентах существует определенная

диспропорция в представительстве (социальная, возрастная).

Отметим, что различия в подходах к реализации представительной функции зависят во многом от типа избирательной системы. При системе простого большинства доминирует подход – «слуги избирателей», а «опекуны народа» и «проводники воли партий» доминируют при пропорциональной системе. Однако основным фактором выбора концепции представительства является степень зрелости гражданского общества и соответствующий ей уровень развития системы партийного представительства.

Как правило, политические партии создаются наиболее проницательными представителями социальных общностей, понимающими их краткосрочные и долгосрочные интересы. Эти активные меньшинства превращаются в политические элиты представляемых социальных общностей. Между политическими партиями и их социальной базой возникают отношения представительства, основанные на добровольном, периодически подтверждаемом в ходе выборов делегировании политическим партиям социальными общностями права отстаивать их интересы в органах государственной власти [16, с.245]. В действительности приведенная выше схема возникновения и функционирования отношений представительства в чистом виде на уровне «социальная общность –

политическая партия – государственный институт» действует редко, поскольку между интересами социальных групп и интересами политических партий существуют противоречия. Они возникают из-за многовариантности способов осуществления партиями политического представительства, связанной с тем, что:

- политическая партия не получает поддержки социальных общностей, на выражение интересов которых она претендует;

- интересы одной социальной общности представляются несколькими партиями;

- социальные общности отдают предпочтения партиям, ошибочно считая, что те выражают их интересы;

- партия представляет интересы небольшой части социальной общности;

- партия претендуют на выражение интересов и представительство различных социальных общностей;

- партия старается представить себя массам выразительницей интересов всего общества, а не представителей меньшинства – социальной общности.

Отметим, что в России представленные теоретические обоснования отношений представительства теряют свою стройность и приобретают существенную специфику. Так, отличительные особенности проявляются в отечественном партийном строительстве и, в частности, в существовании так назы-

ваемой «партии власти». Этот феномен характерен для политической жизни всего постсоветского периода России и не тождественен известной мировой практике «правлящая партия». «Правящей» считается партия, контролирующая исполнительную власть. Как отмечает С.Н. Пшизова, только парламентская форма правления однозначно предопределяет статус партии (или группы партий) парламентского большинства как статус правящей партии (или правящей коалиции). При президентской или смешанной форме правления исполнительная и законодательная власть могут находиться в руках различных политических сил. В этом случае отсутствие контроля над парламентом создает для президента и его партии определенные сложности и ограничения. Особенно серьезные трудности возникают в условиях смешанной формы правления, которая характеризуется дуализмом исполнительной власти, поделенной между президентом, получающим полномочия непосредственно от граждан, и правительством, формируемым с одобрения парламента. Тем не менее, именно партийная принадлежность главы исполнительной власти определяет статус той или иной партии как «правлящей». В ситуации, когда и президент, и правительство во главе с его председателем являются беспартийными, принято считать, что «правлящей партии» в традиционном смысле в стране нет [17, с.299-300]. Эта ситуация была ха-

рактерна не только для всего периода 1990-х гг., но и для современного этапа развития России. Что же есть «партия власти»? По мнению С.Н. Пшизовой, «партия власти» в широком смысле этого слова – сложный мультисубъектный феномен. Она включает в себя представителей различных частей правящей элиты, которые создают политические партии (при необходимости и несколько партий одновременно) в качестве инструментов конкурентной борьбы за контроль над государственными ресурсами. Для легитимации результатов этой борьбы используются демократические процедуры. Узкое толкование понятия «партия власти» на протяжении всей современной истории России подразумевало конкретное политическое образование, на которое президент более или менее открыто опирался в своих взаимоотношениях с парламентом. Таких партий было уже несколько. К ним относились «Демократический выбор России» в 1993г., «Наш дом Россия» в 1995г. С 1999г. эту роль играет «Единая Россия» (изначально «Единство») [17, с.9, 299-307]. Основной акцент в программных установках подобных партийных образований делается на поддержку президентского курса, его администрации. Собственных программных требований такие партии не выдвигают. Наибольшая консолидация «партии власти» проявилась на выборах 2003г., когда масштабно и откровенно был задействован админист-

ративный ресурс для обеспечения стабильного парламентского большинства партии «Единая Россия».

Таким образом, «Единая Россия» на сегодняшний день является основным представителем исполнительных структур, инструментом проведения их воли в парламенте России. В целом приходится с сожалением констатировать, что отмеченные нами явления в сфере партийного строительства наглядно демонстрируют наличие серьезных проблем в реализации механизма представительства интересов граждан в современной российской практике парламентаризма.

Литература

- [1] Лебедева Т.П. Парламентаризм // Политология. Лексикон. М., 2007.
- [2] Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2004.
- [3] Соловьев А.И. Политология: Политическая теория. Политические технологии: Учебник для студентов вузов. М., 2001.
- [4] Birch A.H. Representation. London, 1971.
- [5] Милль Дж.Ст. Представительное правление. СПб., 1907.
- [6] Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. М., 1950.
- [7] Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. М., 1963.
- [8] Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988.
- [9] Кляйн Г., Цее В. Бундестаг // Государственное право Германии. Т.1. М., 1994.
- [10] Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4-х т. Т. 1-2. Учебник // Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999.
- [11] Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2001.
- [12] Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. СПб., 2001.
- [13] Петергофские совещания о проекте Государственной думы. Петроград, 1917.
- [14] Айвазова С.Г. Реализация третьей цели Декларации тысячелетия: Поощрение тендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин. Россия. 2003 // <http://www.genderstudies.info/politol/3.php>
- [15] Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм // Свободная мысль. 2006. №11-12.
- [16] Общая и прикладная политология: Учебное пособие / Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. М., 1997.
- [17] Пшизова С.Н. Партия власти // Политология. Лексикон. М., 2007.

УДК 321.01

Минеев Евгений Михайлович,

*старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс»
Башкирского института социальных технологий (филиала)
Образовательного учреждения профсоюзов высшего профессионального
образования «Академия труда и социальных отношений»,
соискатель кафедры «Политология» Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Башкирский государственный университет»
e-mail: emm64@list.ru*

СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НАЧАЛЕ 90-х гг. XX ВЕКА (К 20-ЛЕТИЮ РАСПАДА СССР)

Распаду СССР в 1991 году способствовали многие факторы, вызванные к жизни горбачевской перестройкой, запустившей маховик политико-трансформационных процессов. Не последнюю роль в распаде государства сыграло и стремление союзных республик СССР, а затем и субъектов РСФСР обрести большую самостоятельность. Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации привела к «параду суверенитетов» в ее субъектах, к становлению двухуровневой системы законодательства и законотворчества.

Ключевые слова: *двухуровневое законодательство и законотворчество, федерализм, субъект федерации, политико-трансформационные процессы, суверенитет.*

Провозглашение начала перестройки, гласности и демократизации партийной жизни после прихода на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в 1985г. в скором времени выявило неспособность и центральной, и региональной партийной номенклатуры работать в новых условиях. Постепенно в стране складывалась ситуация, когда власть оказалась доступна не только через номенклатурный путь. Альтернативой стало повышение роли советской систе-

мы власти, когда механизм получения доступа к ней сводился к публично-политическим средствам. Этому способствовали и изменения в 1988-1989гг. Конституций СССР, РСФСР и действующего законодательства, которые высшим законодательным органом СССР (РСФСР) провозглашали съезд народных депутатов соответствующего уровня. Тем самым расширялись круг публичных политиков страны и кадровая база прихода к власти. Как результат – к 1991г. в центре и

в регионах старые элитные группы, которые не переместились в Советы или бизнес, а концентрировались вокруг руководящих работников ЦК, оказались оторванными от властных ресурсов.

Падение влияния КПСС в жизни общества происходило активно. Десятилетия существования формальной федерации и фактического унитаризма загнали вопрос развития демократических начал парламентаризма (как и многие другие вопросы) внутрь, принципиально не решая его. Центральная власть выпустила из-под контроля политические процессы в союзных республиках и автономиях РСФСР. Положение усугублялось политическим противостоянием центральной власти с руководством РСФСР, что ярко отразилось в так называемой «войне» союзных и российских законов. Избрание Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина, ставшего лидером демократического движения и находящегося в оппозиции М.С. Горбачеву, значительно обострило политическую ситуацию в стране.

Так, 24 октября 1990г. был принят Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» [1, ст.93], по которому законы и иные акты высших органов государственной власти СССР действовали на территории РСФСР непосредственно, но Верховный Совет или Совет Министров РСФСР были вправе приостановить их действие, если они нарушают суве-

ренитет России (ст.1). В ст. 2 констатировалось, что законы и иные акты высших органов власти СССР вступают в действие на территории РСФСР после их ратификации Верховным Советом РСФСР. Закон предусматривал, что республики, входящие в состав РСФСР, участвуют в решении вопросов о приостановлении, ратификации, подтверждении актов органов СССР через высшие органы государственной власти и управления РСФСР или в порядке, установленном законодательством республик.

17 марта 1991г. в России был проведен первый всенародный референдум, в результате которого граждане высказались за введение в РСФСР института президентства. Логическим завершением этого процесса стало внесение изменений в Конституцию РСФСР, принятие законов РСФСР «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР», а впоследствии и сами выборы первого Президента РСФСР. В ходе своей избирательной кампании Б.Н. Ельцин сделал упор на усиленную работу в регионах России и, прежде всего, в национально-территориальных образованиях. Его фраза «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить!», высказанная на встрече с общественностью г. Уфы, быстро облетела Россию и стала определяющей во взаимоотношениях федерального центра с регионами на всем протяжении его президентства. Ельцин, используя лозунги ан-

тикоммунизма, правильно использовал в качестве тарана против союзной элиты стремление новых элит (особенно в автономиях) к большей самостоятельности своих территорий.

12 июня 1990г. на I съезде народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете России, где провозглашался приоритет российских законов над союзными и законодательно закреплялась система разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную [2, ст.22], а Б.Н. Ельцин был избран Президентом РСФСР. После этого события в автономных республиках России (вслед за союзными) начались политико-трансформационные процессы, направленные на обретение более полной независимости от Центра. Причем они начались значительно раньше, чем в других субъектах РСФСР, что в первую очередь было связано с ростом национального самосознания их титульных наций. Начался период так называемого «парада суверенитетов», охвативший российские автономии: они начали принимать декларации о суверенитете в составе России [3, с.51].

Существенная активизация деятельности советов всех уровней начинается после отмены ст. 6 Конституции СССР 1977 года о руководящей и направляющей роли КПСС. Особенно активно стали работать Съезды народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР. Всего за 1990г. было принято свыше 150 законодательных актов, формиро-

вавших новый политический строй и основу рыночных реформ. Законодательно были закреплены принцип частной собственности, расширение форм собственности и хозяйственной деятельности, утверждение их равенства, создание конкурентной среды. Был введен институт Конституционного суда.

Этот процесс значительно активизировался и после состоявшегося в июне 1990г. I Съезда народных депутатов РСФСР и принятия Декларации «О государственном суверенитете РСФСР». Вскоре после этого съезда было принято Постановление Президиума Верховного Совета «О Федеративном договоре» (17 июля 1990г. № 108-1). 31 октября 1990г. был принят Закон РСФСР об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР, что также ускорило центробежные силы базовых тенденций в национальных российских республиках.

20 июля 1990г. первой из российских автономий приняла декларацию о государственном суверенитете Северо-Осетинская АССР. Затем последовало принятие деклараций Карельской АССР (9 августа 1990г.), Коми АССР (29 августа 1990г.), Татарской АССР (30 августа 1990г.), Удмуртской республикой (20 сентября 1990г.), Якутской-Саха АССР (27 сентября 1990г.), Бурятской АССР (8 октября 1990г.), Башкирской АССР (11 октября 1990г.), Калмыцкой АССР (18 октября 1990г.), Марийской АССР (22 октября 1990г.), Чувашской АССР (24 октября 1990г.), Чечено-Ингушской

АССР (27 ноября 1990г.), Советской Республикой Тува (12 декабря 1990г.), Кабардино-Балкарской АССР (31 января 1991г.). Две автономные республики в составе РСФСР – Мордовская АССР и Дагестанская АССР – не принимали деклараций о государственном суверенитете, но приняли правовые акты – Декларацию о государственном-правовом статусе Мордовской АССР и Постановление о государственном статусе Дагестанской АССР, где изменили свой статус [4].

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991г. было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР в качестве консультативно-координационного органа в следующем составе: Председатель Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), Председатели Верховных Советов субъектов федерации. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990г. и 23 января 1991г.) и внес значительный вклад в подготовку российского Федеративного договора.

Последняя попытка союзной элиты остаться у власти и руководить страной с помощью чрезвычайных нормативных актов в ходе неудавшегося государственного переворота в августе 1991г. вылилась в фарс. Указом Президента России была запрещена деятельность КПСС, было объявлено о национализации ее имущества. Беловежское соглашение лидеров России, Украины и Белоруссии о пре-

кращении существования СССР, несомненно, было антиконституционно, но де-факто констатировало развал союзного государства. Это положение было закреплено уже де-юре в декабре 1991 года в ходе минской и алма-атинской встреч руководителей бывших советских республик, подписавших соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) [5, 6], и ратифицировано Верховным Советом РСФСР и парламентами других стран-участниц.

Особо хотелось бы отметить, что в тот период действующее законодательство, данные политические обещания вспоминались только тогда, когда политическое руководство страны видело в этом политическую необходимость и целесообразность. Например, уже тогда на основе действующего законодательства мог быть поставлен вопрос о легитимности российского президента, который, свергая социалистический строй, нарушал и действующее законодательство (прежде всего Конституцию РСФСР), и принесенную президентскую присягу [7, ст.512]. Повторно эти положения и ряд других законодательных актов были им грубо нарушены в сентябре-октябре 1993г.

В таких условиях российскому руководству необходимо было соглашаться с развитием федерализма, в том числе с подписанием Федеративного договора, т. к. единство государства находилось под угрозой. Поэтому решение II Съезда

народных депутатов России в ноябре 1990г. о необходимости разработки Федеративного договора узаконило происходящий процесс суверенизации и сыграло для России связующую роль [8, с.102].

Кроме того, в составе РСФСР были образованы и новые республики. Это было связано с тем, что процесс суверенизации российских автономий активизировал политическую элиту в ряде автономных областей РСФСР, которые поставили вопрос о преобразовании их в республики. Конституция РСФСР в ее новой редакции допускала изменение правового статуса регионов, поэтому Верховный Совет РСФСР принял Закон о порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР (3 июля 1991г.). В соответствии с этим законом были приняты индивидуальные законы по Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской ССР в составе РСФСР, а затем были внесены соответствующие изменения и в Конституцию РСФСР [9, ст.930-935].

Продолжавшаяся после августа 1991г. в Ново-Огарево работа по подготовке «мягкого реформирования» СССР к ноябрю 1991г. зашла в тупик, поскольку сопровождалась, с одной стороны, нападками съезда народных депутатов СССР, а с другой – попытками уклониться от Новоогаревского процесса большинства республик. Все эти процессы сопровождал распад структур КПСС – ос-

новы государственной власти в СССР. ГКЧП, став порождением центрального партийного аппарата и втянутых в переворот региональных структур КПСС, предопределил крах КПСС, сделал невозможным ее реформирование, была исключена возможность любых попыток поэтапного реформирования союзного государства.

Распад КПСС многократно усилил процесс дезинтеграции СССР: 25 августа 1991 года генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев «в связи с событиями 19-21 августа 1991 года» призвал ЦК КПСС «...принять трудное, но честное решение о самороспуске» и заявил: «Судьбу республиканских компартий и местных партийных организаций определяют они сами... Не считаю для себя возможным дальнейшее выполнение функций Генерального секретаря ЦК КПСС и слагаю соответствующие полномочия» (выступление по Центральному телевидению, прямой эфир).

В итоге уже к ноябрю 1991г. в результате роспуска, приостановления или запрета деятельности коммунистические партии союзных республик прекратили свое существование. А 1 декабря 1991г. на Украине состоялся референдум, на котором народ республики проголосовал за свою независимость. Затем Президент Украины Леонид Кравчук однозначно заявил, что его страна не будет участвовать в новоогаревских договоренностях, что означало окончательный развал Союза ССР.

Уже состоявшийся де-факто распад Союзного государства был де-юре зафиксирован 8 декабря 1991г в Белоруссии (Беловежский договор Российской Федерации, Белоруссии и Украины) и 22 декабря 1991 года в Алма-Ате. Эти решения были ратифицированы парламентами всех бывших союзных республик. Так образовалось Содружество Независимых Государств (СНГ), а Россия стала правопреемницей СССР.

В целях сохранения России такой договор был необходим даже с уступками республикам, входящим в состав РСФСР. Именно из-за уступок республикам и «родилось» три варианта Федеративного договора: с республиками; с краями, областями, городами федерального значения; с автономными округами и одной автономной областью. Поскольку за прошедшее время процесс суверенизации республик зашел слишком далеко, то Федеративный договор даже в компромиссном варианте не был подписан Татарстаном и Чечней [10, с.310-312]. Федеративный договор был подписан 31 марта 1992г. с одной стороны Президентом РСФСР и Председателем Верховного Совета РСФСР – с другой. На VI Съезде народных депутатов Российской Федерации Федеративный договор был утвержден [11, с.120, 127, 134, 136], а 10 апреля 1992г. – включен составной частью в Конституцию РСФСР.

Важным моментом стало то, что Договором было проведено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации, но не решило всех проблем государственного устройства Российской Федерации (права субъектов были расширены, но их равноправие закреплено не было) [12]. И в настоящее время правовой статус субъектов федерации определяется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, а также конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (ст.11) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти [13, ст.445]. Федеральные органы власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, а также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов могут передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит федеральному законодательству. Как совершенно справедливо отметил В.П. Титов, «...модели организации государственной власти в субъектах Федерации не сводятся к единому знаменателю и могут содержать элементы и «президентской», и «полупрезидентской», и «парламентской» республик. Это свиде-

тельство уникальности опыта государственного строительства в современной России. Единство государственной власти предполагает единство целей и направлений деятельности всех государственных органов, а не одинаковые модели ее осуществления» [14, с.63].

Но необходимо отметить, что в последнее время, в связи с принятием федеральных законов, направленных на укрепление вертикали власти, на наш взгляд, наметилась тревожная тенденция к приведению региональных органов власти к единой структурной форме.

По Конституции России государственная власть в регионах осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Так, например, согласно Конституции Республики Бурятия «...государственная власть в Республике Бурятия едина и осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [15]. Аналогично решается вопрос об организации государственной власти и в других регионах.

Важнейшей функцией законодательного органа субъекта Федерации по Конституции России является собственное правовое регулирование, что является одной из главных составляющих российского федерализма. Впервые в истории России возникло многоуровневое правовое поле, в котором в качестве самостоятельного регулятора

общественных отношений выступают российские legislatures. Им предоставлено право принимать свою конституцию (устав), и этим обусловлено их право участвовать в определении статуса субъекта РФ. Наряду с этим законодательным органам субъекта предоставлено право принимать свои законы в пределах ведения и право законодательной инициативы по федеральному законодательству, что реализуется внесением законопроектов в Госдуму. При этом необходимо отметить, что, например, в ходе работы Государственной Думы II созыва из всех законопроектов, направленных из субъектов Федерации и принятых к рассмотрению Госдумой, до ее пленарных заседаний дошли только 22% [16].

Законотворчество субъектов Российской Федерации – это не только важнейшая форма реализации полномочий субъекта, но и один из признаков государственно-правовой природы субъекта РФ. Объем и пределы нормотворчества в субъекте зависят от уровня разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта, что определено ст. 5, 71-76 Конституции РФ, соответствующим федеральным законодательством, Федеративным договором 1992 года и двусторонними договорами между центральными и региональными органами власти о разграничении предметов ведения и полномочий. Собственное правовое регулирова-

ние субъекта Федерации, то есть осуществляемое вне пределов ведения РФ и совместного ведения, составляет ядро его правового статуса. В рамках единого правового поля России уже сложилась двухуровневая система законодательства, состоящая из связанных подсистем, единство которых обеспечивается конституционными принципами. Естественно, что развитие законодательства на федеральном и на региональном уровнях должно быть согласованным.

Но необходимо отметить, что в своей законодательской деятельности российские легислатуры часто переходили конституционные границы и вторгались в законодательную компетенцию федерального центра. При этом надо отметить, что легислатуры порой намеренно шли на то, что принимали законодательные акты, «влезая» в компетенцию федеральной власти, т. к. политическая обстановка в регионе настоятельно требовала принятия того или иного закона, а Федеральное Собрание не торопилось с его принятием. В то же время были и правовые «ляпы», когда регион поднимал в некоторых вопросах свой статус до уровня суверенного государства. Например, в соответствии с Конституцией (Основным законом) Республики Тыва (ст. 63) Верховный Хурал (съезд депутатов республики) по рекомендации Великого Хурала (парламента) мог принимать решение по вопросам войны и мира [17]. Подоб-

ные процессы в начале 90-х гг. были характерны и для других национально-территориальных образований Российской Федерации. Таким образом, на первоначальном этапе формирования федерации регионы закрепляли за собой значительные права в области законодательной деятельности, придавая своим законом статус верховенствующих на своих территориях.

Поэтому уже с середины 90-х гг. XX века были предприняты первые попытки центральной власти упорядочить региональное законодательство, привести его в соответствие с федеральным. Одним из первых шагов стало постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», принятое на основании запроса Президента РФ, группы депутатов Госдумы и жалобы группы граждан, проживающих в городе Ижевске [18, с.310-312]. По этому постановлению парламент Удмуртии вынужден был привести свои законодательные акты в соответствие с федеральным законодательством. Данное решение стало сигналом и для других регионов.

Многие субъекты РФ в 90-е гг. начали проводить активную внешнюю политику, заключая прямые договоры с зарубежными государствами и их отдельными регионами. Так, республики Татарстан,

Башкортостан и Якутия открыли свои представительства в ряде стран ближнего и дальнего зарубежья [19, с.112]. Все больше под контроль региональных элит попадали судебные и правоохранные органы.

С 1994г. органы государственной власти России пошли на подписание двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с органами власти национальных республик (например, договор от 03.08.1994г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан»). 12 января 1996г. такие договоры впервые были заключены Россией с областями – Калининградской и Свердловской [20, с.146]. К настоящему времени большая часть субъектов (более 60% – в основном области) отказались от этих договоров под давлением центра.

Следующим шагом на пути упорядочения взаимоотношений центра и регионов стало принятие палатами Федерального Собрания в 1999 году двух основополагающих федеральных законов: «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах ор-

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Особое значение для развития регионов имело принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Именно с его принятием активизировался процесс приведения основных законов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России, который должен был продлиться до осени 2001 года, но продолжался еще и в 2003-2004гг.

Так, например, по данным Генерального прокурора Российской Федерации на I полугодие 2003 года только по Приволжскому федеральному округу в органах власти и судах находилось на рассмотрении еще 223 обращения прокуроров по этому вопросу. Из них наибольшее количество было зафиксировано в республиках Башкортостан (77), Мордовия (40), Татарстан (31), а также в Кировской, Нижегородской и Самарской областях. В то же время по итогам I полугодия 2003 года по заявлениям в суды и протестам прокуроров в этом округе был приведен в соответствие с федеральным законодательством 261 нормативный акт. Значительное их число унифицировано в республиках Мордовия (58), Татарстан (30), Башкортостан (28), Нижегородской области (38). Всего с 2000г. приве-

дено в соответствие с федеральными законами 2732 нормативных акта органов государственной власти субъектов федерации Приволжского округа [21]. Среди региональных актов, приведенных в 2003г. в соответствие с федеральными законами, например: Конституция и законы Чувашской Республики о фондах борьбы с преступностью, о государственных символах; Конституция и законы Республики Башкортостан о Государственном Собрании, о выборах, о местных органах власти, органах местного самоуправления и др.; Лесной кодекс и законы Удмуртской Республики о выборах депутатов Госсовета, о системе органов государственной власти и другие [22].

На современном этапе развития Российской Федерации происходит постепенная либерализация в отношении по вертикали «Центр-регионы». В начале своего президентства (с марта 2008г.) Д.А. Медведев старался придерживаться «путинского» и в какой-то степени даже более жесткого курса в отношениях с регионами (например, были заменены по различным основаниям такие региональные лидеры (политические «тяжеловесы» и «долгожители»), как М.Ш. Шаймиев, М.Г. Рахимов, Ю.М. Лужков и др.). Но в 2011г. политический курс был изменен на децентрализацию. Это выразилось в том, что указами Президента РФ были учреждены рабочие группы, которые будут работать над децентрализацией по-

литической системы в России. Их возглавили вице-премьер Правительства РФ Дмитрий Козак и полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе Александр Хлопонин.

Кроме того, в многочисленных публичных выступлениях Президента РФ в 2011г. также высказывалась мысль о необходимости децентрализации. Так, например, 24 июня 2011 года на совещании в Горках с рядом российских губернаторов Президент России, в частности, заявил, что необходимо «...достичь баланса сил, баланса полномочий, позволяющего в лучшей степени помогать решению социально-экономических проблем» и что политическое руководство Российской Федерации должно «...стремиться к децентрализации значительной части полномочий, чтобы... руководители регионов обладали необходимой полнотой власти для принятия решений по самым разным вопросам, которые прежде всего касаются жизнедеятельности республик, входящих в Россию, краёв и областей, которые помогут реализовать основные социально-экономические полномочия, для того чтобы жизнь в регионах была более комфортной, более насыщенной» [23].

Политическому руководству Российской Федерации необходимо помнить, что среди важнейших и эффективных рычагов установления конструктивного диалога с

субъектами федерации, укрепления и всемерного учета национальных интересов нашей многонациональной и многоконфессиональной страны существует двухуровневая законотворческая составляющая, удельный вес которой с каждым годом возрастает во всех федеративных государствах в мире.

Российская Федерация сильна составляющими ее регионами, и от того, насколько правильно будет построен диалог и распределены полномочия по властной вертикали «Центр – регионы», будет зависеть судьба российского государства.

Литература

- [1] Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 6. Ст.93.
- [2] Декларация о государственном суверенитете России // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
- [3] Самигуллин В.К. Конституционное право России. Уфа, 2001.
- [4] По данным КонсультантПлюс, раздел «Законодательство РФ» на 20.06.2011 //URL: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/>
- [5] Заявление глав государств Республики Беларусь, РСФСР, Украины 8 декабря 1991 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.
- [6] Обращение СНД РФ от 14 декабря 1992г. № 4087-1 «К парламентам независимых государств – бывших республик Союза ССР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3022.
- [7] Закон РСФСР от 24.04.1991 №1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 25.04.1991. № 17. Ст. 512.
- [8] Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М., 2004.
- [9] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930-935.
- [10] Болтенкова Л.Ф. От НКВД до федерализма. М., 2008.
- [11] Третий (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта – 5 апреля 1991г.: Стенографический отчет // В 5-ти тт. Т.1. М., 1992.
- [12] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М., 1997.
- [13] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
- [14] Титов Т.П. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: организация и тенденция реформирования // Фе-

- дерализм, региональное управление и местное управление. 2000. № 6.
- [15] Конституции республик в составе Российской Федерации (сборник документов) / Вып. 1-2. М., 1996.
- [16] Аналитический вестник Госдумы. М., 2000. № 3 // URL: <http://www.duma.gov.ru/analytocs/publication-of-legal-department/>
- [17] Конституция (Основной Закон) Республики Тыва (в ред. Законов Республики Тыва от 8 октября 1996г. №№ 639, 641, 643). Кызыл, 1996.
- [18] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», принятое на основании запроса Президента РФ, группы депутатов Госдумы и жалобы группы граждан, проживающих в городе Ижевске // Собрание законодательства Российской Федерации. № 5. Ст. 708.
- [19] Азнагулов В.Г., Зиганшин Н.Ф., Ишмуратов М.М. и др. Законодательство и законодательный процесс в Республике Башкортостан. Уфа, 2009.
- [20] Маликов М.Ф. Механизм согласования федерального и регионального законодательства // Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан Ч. 3. Уфа, 2009.
- [21] См.: URL: <http://legislature.ru/fund/index.html>
- [22] Амелин В. Региональное законодательство: проблемы и пути приведения в соответствие с федеральными законами. Пример Поволжья//URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/5/>
- [23] Встреча с главами ряда субъектов Российской Федерации/Официальный сайт Президента Российской Федерации //URL:<http://события.президент.рф/выступления/11732>

УДК 342.5

Медведев Вадим Николаевич,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры «Публичное право»,
проректор Негосударственного образовательного частного
учреждения высшего профессионального образования
«Академический правовой институт»,
старший научный сотрудник сектора административного права
Института государства и права Российской академии наук,
член Международной ассоциации юристов (IBA)
e-mail: heroes1978@rambler.ru*

Томазова Оксана Евгеньевна,

*кандидат юридических наук, докторант
Института государства и права Российской академии наук
e-mail: ksto@yandex.ru*

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ТРАНСФОРМАЦИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Статья посвящена актуальной для современной политологии проблеме реформирования государственного управления, в частности, слаженной и продуктивной работы федеральных и региональных органов. По мнению авторов, эффективная деятельность исполнительной власти во многом определяется степенью включенности региональной компоненты в административные реформы федерального уровня. Решение этой задачи потребует совершенствования правового обеспечения осуществления федеральных и региональных полномочий, а также предоставления правового единообразия исполнения государственных функций федеральными и региональными органами исполнительной власти на всей территории Российской Федерации.

Ключевые слова: *административная реформа, федеральные органы исполнительной власти, реформы государственного управления, региональное законодательство, административный регламент.*

Словосочетание «административная реформа» за последнее время прочно укоренилось в общественном сознании. Однако несмотря на то что представителями властных структур продекларирова-

но на сегодня прохождение нескольких этапов реформы, в течение которых осуществлялся поиск эффективных моделей управления, пригодных для конкретных российских условий с учетом осо-

бенностей отечественной управленческой культуры, внедрялись новые модели организации и функционирования государственного аппарата на федеральном уровне, результаты преобразований еще далеки от приемлемого результата.

В качестве достигнутых позитивных результатов реформирования необходимо выделить то, что «в довольно короткий срок была выработана новая структура федеральных органов исполнительной власти; проинвентаризированы их государственные функции и строго разделены по характеру и видам деятельности органов исполнительной власти; предприняты усилия для сокращения количества административных барьеров; упрощены многие административные процедуры, по существу, создана новая система управления» [1, с.3]. При этом необходимо отметить, что еще предстоит продолжить подготовку различного рода нормативных и методических материалов, позволяющих своевременно упразднить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, обеспечивать передачу ряда государственных функций в негосударственный сектор, приводить в действие механизмы, предотвращающие появление новых избыточных или дублирующих в исполнительной власти функций, и т. д. В практику необходимо вводить мониторинг состояния государственного управления, включающий применение общепринятых инди-

каторов, статистических, социологических наблюдений, что позволит вести в постоянном режиме экономическую и правовую экспертизу государственных функций.

В то же время развитие реформы государственного управления в стране невозможно без эффективной, слаженной работы федеральных и региональных органов исполнительной власти, деятельность которых должна быть оптимально «вмонтирована» в общую систему государственного управления. Поэтому административная реформа не может ограничиться лишь федеральным уровнем и с необходимостью включает и региональную компоненту.

Проведение в субъектах РФ административной реформы – это один из главнейших этапов в совершенствовании государственного управления, необходимый для укрепления единства системы исполнительной власти в РФ, провозглашенного Конституцией РФ.

К сожалению, на сегодня осуществляемая в РФ административная реформа носит достаточно избирательный и зачастую фрагментарный характер не только применительно к различным ветвям государственной власти, но и к их уровням. На субфедеральном уровне административная реформа до сих пор реализуется лишь в немногих экспериментах, заключающихся в подготовке региональных органов исполнительной власти к предстоящему реформи-

рованию. Конечно, можно предположить, соглашаясь с мнением ряда специалистов, что «в настоящее время претворяется только первоначальный этап перестройки аппарата государственного управления вообще и территориального управления в частности, созданы предпосылки для дальнейшей модернизации системы исполнительной власти в субъектах РФ как нового этапа в совершенствовании государственного управления, необходимого для укрепления единства системы исполнительной власти в России» [2, с.2]. В то же время нельзя не отметить, что «стартовые» этапы реформирования необоснованно затянулись.

Как представляется, в том числе и в связи с вышеназванными обстоятельствами, Президент РФ Д.А. Медведев 27 июня 2011г. подписал распоряжение «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» [3]. Данным распоряжением были созданы две рабочие группы по перераспределению властных полномочий. В обязанности первой вошла правовая тематика, на вторую же были возложены финансовые и налоговые вопросы, а также регулировка межбюджетных отношений. Возглавили их вице-премьеры Дмитрий Козак и Александр Хлопонин соответственно. В составы рабочих групп в равных пропорциях вошли представители

федеральной власти, регионов и муниципалитетов.

В контексте данного события хотелось бы остановиться на ряде существенных аспектов проводимой административной реформы в первую очередь на региональном уровне.

Для начала необходимо отметить недостаточную теоретическую проработку осуществляемых мероприятий. Для понимания специфики административно-правовой методологии реформирования нам необходимо отличать реформу от других так называемых реформаторских действий [4, с.4]. При этом в настоящее время необходимо сосредоточить свои усилия на вопросах реализации реформы как таковой, а именно – ее претворении в жизнь. А это сложный и зачастую самый длительный жизненный цикл, в ходе которого выявляются недоработки проектов реформирования, непросчитанные последствия тех или иных действий, существенно активизируется сопротивление противников преобразований.

На этапе реализации органам исполнительной власти, в компетенцию которых входит административно-правовое управление реформированием, рядом специалистов предлагается использовать следующую методологию:

- создание в государственном аппарате специальных институтов для реализации реформирования;
- усиление сторонников реформирования;

- исполнение плана реформирования;
- легитимация явлений, возникающих при реализации реформирования;
- общественный контроль.

Нельзя забывать и об исторических аспектах, которые должны быть положены в теоретическую часть реформы.

Так, анализ историко-правового материала по данной проблематике позволяет сделать вывод о том, что в действительности историю Российского государства можно представить как бесконечную цепь реформ в области регионального управления. В XIX столетии Россия представляла собой унитарное государство с более или менее унифицированным централизованным управлением. Тем самым особенность Российской империи в отношении национальных окраин заключалась в слабом стремлении к их этнической ассимиляции, а сохраненные в них традиционные институты управления и самоуправления свидетельствуют о том, что в составе Российской империи многочисленные народы сохраняли свою самобытность.

Таким образом, налицо исторически определенное сочетание унитарных и федеративных начал российского государства. Именно в результате борьбы этих начал появлялись отдельные элементы, присущие федерализму, когда в условиях преобладания центробежных сил только благодаря им можно было сохранить

такое сложносоставное государство. Достаточно бросить беглый взгляд на процесс становления и развития российской государственности, чтобы убедиться, что, несмотря на кардинальные изменения в составе и положении страны, эти тенденции в различном соотношении неизменно оставались.

Судя по всему, можно утверждать, что в управлении регионами на всем протяжении трансформации российского государства прослеживаются две тенденции: стремление к централизации при сохранении элементов децентрализации с попыткой использования традиционных форм местного самоуправления. При этом развитие централизации в области регионального и местного управления, усиление правового регулирования деятельности местных органов со стороны государства приводило к трансформации местного самоуправления в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках единой государственной политики. В таком случае речь могла идти о местном управлении, которое было весьма специфической частью единого государственного механизма и обладало некоторой самостоятельностью или даже автономией. Однако подобная децентрализация ограничивалась тем, что местные органы управления чаще всего не имели собственных законодательных полномочий и, как правило, действовали на основе и в рамках

нормативных актов, принимаемых вышестоящими представительными учреждениями. Иными словами, уровень реальной самостоятельности вводимых или воссозданных местных органов власти в российских регионах не следует преувеличивать, поскольку закрепленные за ними те или иные полномочия на практике зачастую были лишь результатом разграничения компетенции между центром и местами в рамках единого бюрократического централизованного государственного механизма. Местные органы не обладали правомочиями по установлению собственной компетенции, то есть не могли самостоятельно определять круг своих властных полномочий, который устанавливался или делегировался вышестоящими государственными органами.

Таким образом, представляется, что безоговорочное принятие позиции сторонников или противников ранней федерализации России некорректно. Это означает, что в действительности исторически достоверным фактом является учреждение федерации в России в 1918г. До этого периода российская государственность была унитарной. Однако в процессе развития российской государственности в рамках ее территориального устройства все же присутствовали некоторые элементы федерализма, хотя не закреплялись законодательно. Более того, примечательно, что в нормативных актах того времени также ничего не говорилось и об унитарной природе Российского

государства. В любом случае, в официальных документах вообще не закреплялось государственно-территориальное устройство Российской империи.

Таким образом, в обширном по территории государстве задачи управления можно было решать только путем сильного государственного единовластия. Однако Россия, будучи монархической империей с унитарным территориальным устройством, имела в своем составе территориальные единицы, отличающиеся значительным своеобразием. Следовательно, сочетание унитарных и федеративных начал прослеживается на протяжении всей истории становления Российской империи, что говорит о формировании унитарной федерации [5, с.3]. Поэтому в преломлении исторических традиций российской государственности очевидно, что главной задачей современного этапа административной реформы как на федеральном, так и региональном уровнях является нахождение оптимальной модели сочетания элементов централизации и децентрализации системы государственного управления в России.

Упорядочение полномочий органов исполнительной власти двух уровней потребует совершенствования правового обеспечения осуществления полномочий указанных органов как важной части реформаторских преобразований.

Несмотря на масштабы проделанной работы, еще преждевре-

менно говорить о завершении формирования сбалансированной схемы разграничения полномочий, позволяющей находить правильное соотношение между централизацией и децентрализацией.

Современный этап разграничения полномочий (равно как и предыдущие этапы) охватывает не только собственно разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Федерации, но и передачу осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

В целом передача полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации способствует активизации социально-экономического развития субъектов РФ, поскольку позволяет передать осуществление важных социальных функций государства на максимально приближенный к населению уровень осуществления государственной власти, т. е. уровень субъектов Федерации. В то же время такое решение вопроса не создает чрезмерной нагрузки на бюджеты субъектов РФ, поскольку финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Но нестабильность правового регулирования полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации в этих сферах продолжает порождать опреде-

ленные недостатки, в том числе по той причине, что в законодательных актах субъектов Федерации отсутствует единообразие в подходах и приемах определения компетенции органов исполнительной власти.

Юридическое оформление совершенствования ресурсного обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации целесообразно осуществлять путем внесения изменений, прежде всего, в законы субъектов Федерации общего регулирования и отраслевое законодательство субъектов Федерации.

Поскольку главным правовым механизмом разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти и осуществления передачи полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ остается закон, следование органов исполнительной власти субъектов Федерации нормам законодательства о разграничении и передаче полномочий может являться, с одной стороны, условием успешного проведения административной реформы в субъектах Федерации, а с другой – будет постоянно предъявлять высокие требования и к качеству федерального законодательства.

На сегодняшний день еще одной актуальной проблемой реформы является обеспечение правового единообразия исполнения государственных функций и предостав-

ление государственных услуг федеральными и региональными органами исполнительной власти на всей территории Российской Федерации. Это требует унификации подходов к регламентированию оказания услуг, понимания последней как важнейшей функции органов государственной власти субъектов Федерации.

Анализ регионального законодательства подтверждает вывод о том, что практика разработки административных регламентов в регионах Российской Федерации в настоящий момент разнородна и недостаточно унифицирована. В регионах пока лишь формируются подходы к административным регламентам, их разработке и реализации.

Литература

- [1] Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 10.
- [2] Черкасов К.В. К вопросу об оптимизации территориального управления в России // Административное и муниципальное право. 2009. № 1.
- [3] Распоряжение Президента РФ от 27 июня 2011г. №425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».
- [4] Лахно П.Г., Синюгин В.Ю. Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2008. № 4.
- [5] Чихладзе Л.Т. Специфика регионального управления в Российской империи // Административное и муниципальное право. 2008. № 6.

УДК 321.01

Сулейманов Артур Рамилевич,
кандидат политических наук, преподаватель кафедры
«Профсоюзное движение и гуманитарные дисциплины»
Башкирского института социальных технологий
(филиала) Образовательного учреждения профсоюзов
высшего профессионального образования
«Академия труда и социальных отношений»
e-mail: suly-artur@rambler.ru

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ УНИТАРНОЙ И ФЕДЕРАТИВНОЙ ТЕНДЕНЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье представлен анализ унитарно-федеративной специфики российской государственности на основе учений И.А. Ильина, дано определение реально действующей тенденции укрепления страны, выраженной в диалектическом синтезе унитарных и федеративных начал.

Ключевые слова: корпорация, учреждение, диалектический синтез унитарных и федеративных начал, единство воленаправлений, вторая аксиома власти И.А. Ильина.

В основе статьи лежит учение И.А. Ильина о государстве и о его природе. Природа государства, по Ильину, носит двойственный характер: государство является одновременно и корпорацией (федеративное начало), и учреждением (унитарное начало). «Государство в своем здоровом осуществлении всегда совмещает в себе черты корпорации с чертами учреждения: оно строится и сверху, и снизу, и по принципу властной опеки, и по принципу самоуправления» [1].

При рассмотрении государственного устройства России И.А. Ильин отдаёт предпочтение федерации, которая совмещает в себе достоинства учреждения и корпорации. Он

отмечает, что возможность установить федеративное единение была у русского народа четыре раза: в Киевский период, до татарского нашествия (1000-1240гг.); в Суздальско-Московский период, под татарским игом (1240-1480гг.); в эпоху Смуты (1605-1613гг.); в период «февральской революции» (в 1917г.), – однако ни одна из попыток не была использована [2, с.195].

Учение И.А. Ильина о федерализме в Российском государстве можно сформулировать, по мнению автора статьи, в следующих постулатах:

1. «Россия как национально-политическое явление была создана сильной государственной вла-

стью, которая, однако, никогда не покушалась на тоталитарное ведение жизни, культуры и хозяйства» [3, с.413], то есть необходимо и дальше укреплять центральную власть, а слабая власть развалит Россию.

2. «В периоды стабильного, устойчивого развития государственных систем демократия и федерализм более предпочтительны, поскольку способствуют самоорганизации социума и в конечном счете – развитию» [4, с.440-441], то есть демократическая федерация, по Ильину, является наиболее благоприятным для России типом государственного устройства.

3. «В подлинной Федерации кроме центростремительного компонента имеется и «обратный оттенок»: не угасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самостоятельности в недрах большого союза. Федерация не разъединяет, а сочленяет (интегрирует, единит)» [4, с.458-466], то есть федерация, которая объединяет все части в единый союз.

Таким образом, по Ильину, Российское государство должно органично сочетать в себе и признаки корпорации (федерализм), и учреждения (унитаризм). Сильная федерация с единством волеуправления центральной власти и власти субъектов федерации – в этом мыслитель видит одну из аксиом государственной власти.

Рассмотрим, насколько данный методологический принцип реали-

зуется в строительстве современного российского государства. В этой связи можно выделить основные признаки развития унитарной и федеративной тенденций в современном Российском государстве:

1) укрупнение субъектов Российской Федерации и создание Федеральных округов во главе с полномочными представителями президента Российской Федерации;

2) изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

3) назначение глав регионов Президентом РФ, но по представлению партии, имеющей большинство в парламенте субъекта Российской Федерации;

4) увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации до шести лет с одновременным увеличением срока полномочий депутата Государственной Думы Российской Федерации до пяти лет.

Представим каждый из выделенных признаков подробнее.

1. На наш взгляд, политика реформирования административно-территориального устройства Российской Федерации, выраженная в укрупнении регионов и создании Федеральных округов, свидетельствует о развитии одновременно и унитарной, и федеративной тенденций в стране. С одной стороны, подобная политика направлена на укрепление унитарных начал, поскольку и выражена в жёсткой вертикализации центральной власти, обеспечивающей централизован-

ный контроль над территориями и политическими элитами регионов. С другой – политика укрупнения субъектов Российской Федерации направлена и на развитие федеративных начал в государстве, поскольку данная реформа приводит к слиянию небольших регионов и, следовательно, к увеличению их реальной мощи, усилению их политических и экономических позиций в стране.

2. Наряду с политикой укрупнения регионов России в августе 2000 года были внесены изменения в порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Диалектический синтез унитаризма и федерализма проявляется и в данной политической реформе. Унитаризм выражен в том, что главы регионов и председатели Законодательных собраний субъектов Федерации, которые раньше автоматически входили в состав верхней палаты парламента, лишились возможности самостоятельно лоббировать свои региональные интересы на федеральном уровне. Теперь в состав Совета Федерации входят по два представителя от субъекта России из законодательной и исполнительной власти. В то же время усиливается роль Совета Федерации в регулировании федеративных отношений, поскольку с августа 2000 года верхняя палата парламента функционирует на постоянной основе (до 2000 года Совет Федерации не работал на постоянной основе, а лишь собирался на сес-

сии). В соответствии с Конституцией РФ 1993 года основные задачи Совета Федерации состоят в наблюдении и контроле за деятельностью федерального правительства и Президента РФ. Таким образом, с одной стороны, лидеры регионов отстраняются от политического участия в Совете Федерации, в чём нельзя не увидеть проявления унитарной тенденции. С другой – усиливается роль Совета Федерации в политике, которая направлена на контроль за деятельностью Федерального правительства и Президента РФ, в чём проявляет себя федеративная тенденция в развитии российской государственности.

3. Диалектический синтез унитаризма и федерализма прослеживается также в назначении глав регионов Президентом РФ. С одной стороны, данная реформа, безусловно, направлена на укрепление вертикали власти и усиление позиций Президента России, поскольку выборы региональных лидеров были заменены федеральным назначением (унитаризм). С другой – в процедуре назначения глав субъектов федерации прослеживается развитие федеративной тенденции через усиление роли регионального парламента, поскольку назначение глав регионов Президентом РФ происходит по представлению партии, имеющей большинство в парламенте субъекта России. Тем самым укрепляется не только вертикаль, но и горизонталь власти. Усложняются механизмы формирова-

ния органов государственной власти в субъектах, но вместе с тем сама процедура формирования государственной власти становится более прозрачной, тем самым увеличивается возможность граждан влиять на власть, и усиливается её ответственность перед избирателями.

4. Также можно отметить, что унитарно-федеративная специфика развития России прослеживается в увеличении срока полномочий как Президента Российской Федерации, так и депутатов Государственной Думы. Увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации до шести лет можно расценивать как проявление унитарной тенденции, поскольку эта мера усиливает позиции Президента РФ. Увеличение же срока полномочий депутата Государственной Думы Российской Федерации до пяти лет трактуется нами в русле развития федеративной тенденции, поскольку усиливаются позиции нижней палаты парламента, которая избирается всенародно во всех субъектах федерации и даже может, согласно Конституции, инициировать процедуру импичмента Президента РФ. Таким образом, наряду с укреплением президентской власти в России укрепляется и власть представительного органа – Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что *унитарно-федеративная специфика страны направлена на укрепление государственности России. Более*

того, тенденция укрепления российской государственности представляет собой диалектический синтез унитарного и федеративного начал, сохраняющий достоинства обоих указанных направлений. На практике это означает, что, будучи федеративным союзом по форме, Россия должна стремиться стать государством, в котором реализовано единое волеуправление всех уровней власти и, прежде всего, единство волеуправления власти центральной и власти субъектов федерации. То есть так, как это сформулировано во второй аксиоме власти И.А. Ильина: «Государственная власть в пределах каждого политического союза должна быть единой. Принцип государственного единения связывает множество людей их отношением к общему и единому источнику положительного права» [5].

Немаловажным является и то, что унитарно-федеративная специфика развития России связана с внутривнутриполитическими (характер политического режима, политическая идеология), экономическими (безработица, скромный достаток большинства населения, неравноправность развития регионов страны) и социальными особенностями современного общества (сложный национальный, конфессиональный состав и др.).

Рассмотрим более подробно взаимосвязь унитарно-федеративной специфики российской государственности с перечисленными особенностями современного общества.

Начнем с внутривластных особенностей и со связи унитарно-федеративной специфики с характером существующего политического режима. Стоит отметить, что в идеальном смысле федеративная тенденция направлена на рассредоточение власти между центром и регионами, а значит, стремится к демократическим началам и процедурам (политический плюрализм, развитие местного самоуправления, выборность и сменяемость центральной и региональной власти). Унитарная же тенденция, напротив, стремится укрепить позиции центральной власти, повысить её авторитет в обществе, используя при этом даже недемократические, авторитарные методы воздействия и управления (замена выборов должностных лиц и чиновников назначением, использование административного ресурса). То есть в идеале федеративная тенденция направлена на построение демократического государства, унитарная – на становление недемократического политического режима. Однако ни федеративная, ни унитарная тенденции в современной России не могут существовать друг без друга, поскольку в стране ещё не найдена формула такого государственного устройства, которая бы удовлетворяла интересам всех основных групп и слоев общества. Следовательно, помимо демократических начал, которые в исследуемом вопросе олицетворяет собой федеративная тенденция, в стране с необходимостью действу-

ет, а в обозримой перспективе и будет действовать, авторитарное начало, проявляющее себя в унитарной тенденции. И только их разумный и взвешенный баланс, их, если так можно выразиться, «мирное сосуществование» может, на наш взгляд, обеспечить стабильное поступательное развитие страны. В этом кроется смысл унитарно-федеративной специфики развития России.

Позволим высказать несколько соображений о взаимосвязи унитарно-федеративной специфики развития страны с экономическими особенностями российского общества. Возникновение экономических проблем в стране (безработица, скромный достаток основной массы населения) напрямую сказывается на унитарно-федеративной специфике России. Так, если низкий уровень жизни российских регионов ведёт к усилению унитарной тенденции, ибо у населения появляется чувство «второсортности» и возникает потребность в некой уравниловке в правах и возможностях с национальными республиками, то экономическая отсталость и бедность национальных республик приводит к усилению федеративной тенденции со ссылкой на игнорирование центром этнических интересов. Таким образом, экономическое благосостояние населения во многом определяет развитие унитарно-федеративной специфики государственности, и любое существенное экономическое

потрясение чревато для страны негативными последствиями.

Существует определённая взаимосвязь и между унитарно-федеративной спецификой российской государственности и социальными особенностями общества (национальный и конфессиональный состав населения). В целом очевидно, что унитарная тенденция направлена на становление единой российской нации, предполагающей в отдаленной перспективе размывание национальных и конфессиональных границ внутри страны. Федерализм же, напротив, стремится к сохранению этнического и конфессионального многообразия населения. Таким образом, син-

тез унитарных и федеративных тенденций реализует на практике политико-правовой принцип «единство в многообразии».

Литература

- [1] Ильин И.А. Что есть государство – корпорация или учреждение? М., 1993.
- [2] Ильин И.А. Федерация в истории России. М., 1992.
- [3] Ильин И.А. О сильной власти. Кн.1. М., 1993.
- [4] Ильин И.А. Очертания будущей России. Т.2. Кн.1. М., 1993.
- [5] Ильин И.А. Аксиомы власти // Социум. 1993. №26-27.

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 331.108.2:622.276

*Гайсина Люция Мугтабаровна,
кандидат социологических наук, старший преподаватель
кафедры «История и культурология» Федерального
государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования «Уфимский
государственный нефтяной технический университет»
e-mail: mem@ufanet.ru*

ПРЕДСТАВИТЕЛИ КЛАССИЧЕСКОЙ И НОВЫХ ШКОЛ НАУЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В данной статье рассматривается творческое наследие как классиков управления XX в., так и представителей новых школ. Недооценка многими современными специалистами России, ближнего и дальнего зарубежья традиционного инструмента исторической науки – анализа первоисточника приводит к искажению представления об эволюции управления.

Ключевые слова: *приоритеты, удержание и развитие персонала, подбор кадров, технологии, мотивация, карьерный рост, переподготовка, социальная стратегия.*

Наиболее ярким представителем классической школы научного управления, базирующейся на принципах технократической философии управления, является Уинслоу Тейлор – американский инженер-исследователь, организатор производства, основоположник раннего научного менеджмента [1]. Им была разработана система организации труда и производства, основанная на достижениях науки и техники. Она представляла собой совокупность методов организации и нормирования труда, управления производством (разделение управлен-

ческой деятельности на производстве по функциям), процессами подбора, расстановки и оплаты рабочей силы, направленными на повышение эффективности и качества труда, его интенсификацию [2, с.17]. Данная система актуальна и по сей день в работе по управлению персоналом.

Фраза, высказанная Тейлором еще в прошлом веке – «В настоящее время мы, американцы, стоим перед серьезной проблемой – проблемой управления людьми» [3, с.19], – звучит актуально и по сей день.

Ф.У. Тейлор понимал, что не техника вела к переориентации кадровой политики, а изменение кадровой политики вынудило перестраивать организацию предприятия. Промышленная революция ускорила внедрение новой техники, изменила облик материального производства. Решающую роль сыграла наука. Однако методы руководства людьми долгое время оставались неудовлетворительными. Они представляли собой отголосок феодальной эпохи, когда воровство не считалось плохим способом накопления капиталов, а переманивание рабочих – неэффективным методом управления. Так поступали и французские предприниматели, и русские промышленники. Протестантизм, ставший преддверием капитализма, заставил иначе взглянуть на культуру труда и руководство людьми. Первую попытку изменить сложившуюся практику управления предприняли не европейские, а американские бизнесмены. Тейлор придавал исключительное значение руководству людьми, рассматривая его одновременно и как точную науку, и как личное искусство. Действительно, искусство управления, или администрирование, он считал важнейшей частью своей системы. В горизонт его научных и практических интересов попадают вопросы общего образования в США и профессиональной подготовки лиц высшего звена управления, принципы, методы и стиль руководства, личные качества подчи-

ненных и руководителей, взаимоотношения между ними. Разрабатывая свой подход к администрированию, Тейлор полагал, что оно должно обладать методами и законами столь же точными и проверенными, столь же ясно определенными, как и законы естественных наук. Прежний подход сводился к тому, что «если найдется подходящий человек, то методы управления могут быть всецело предоставлены его усмотрению». О профессиональном отборе и профессиональной подготовке руководителей до Тейлора никто не заботился. Как и не заботились о рационализации деятельности менеджера. Во всем господствовали произвол и случайность.

Выделяя предметную область искусства управления, Тейлор отмечал, что отношения между предпринимателями и рабочими составляют самую важную его часть. Центральное место он отвел мотивации отношений, которые включены в его программу «достигающего рабочего». Основная цель такой программы – «поднять каждого рабочего до высшего уровня..., заставляя его использовать лучшие свои способности, пробуждая в нем самолюбие и энергию и давая ему плату, достаточную, чтобы жить лучше» [1, с.130, 137].

Концепция «достигающего рабочего» Тейлора, с одной стороны, органически продолжает предшествующие философские установки патернализма (забота о благосостоянии подчиненного). Это как раз

то, что сохранилось в XXI веке от взглядов основоположников «научного менеджмента». С другой стороны, она выходит за рамки патернализма (так как вводит принцип индивидуализации, персональной ответственности), превосходя более поздние тенденции в менеджменте, например, положение, согласно которому искусство руководителя состоит в том, что он всегда учитывает силу, а не слабости человека, выясняет, что знает работник, а не то, что он не умеет делать. Сегодня такой подход превращен в философию «достигающего индивида» – это стержень современной теории мотивации и новейших программ организационного поведения.

Подобный постулат для Ф.У. Тейлора вторичен, подтверждением тому является его высказывание о доминировании не личности, а системы. Это означает, что средние по своим способностям, но хорошо организованные работники могут добиться с помощью кооперации таких результатов, которые превзойдут результаты «выдающейся личности». Принцип «система вместо личности», с точки зрения Тейлора, не препятствует, а способствует «выработке первоклассных деятелей», причем в более сжатые сроки [1, с.2-3].

Новым у Тейлора было и то, что в функциональной администрации он предложил выделить «отделение личного состава», т. е. отдел кадров, или управления персоналом, основная функция которого –

подбор людей для заполнения вакансий и вновь учреждаемых должностей. Выполнение подобных функций следует поручить компетентному человеку, который должен «интересоваться опытом, специальными способностями и характером кандидатов, а также вести постоянно пересматриваемые списки людей, пригодных для различных должностей на заводе» [1, с.202]. В плановом отделе должен находиться особый чиновник – «дисциплинарный инспектор». В его обязанности входит установление соответствия качеств кандидата характеру и специфике работы. Свои знания о работниках он пополняет в процессе надзора за трудовой дисциплиной и экспертного опроса, в ходе которого должен «непрестанно опрашивать различных начальников и десятников как для дисциплинарных функций, так и для назначений» [1, с.203].

Таким образом, Ф.У. Тейлор ввел в организацию управления два новых отдела: 1) плановое бюро, занимающееся планированием – координацией заданий, снабжением рабочих документацией, инструментами, сырьем; 2) отдел кадров (секция планового бюро), которое занимается тем же самым, но только с людьми.

Вполне естественно, что самой важной проблемой для У. Тейлора было установление соотношения между трудовым вкладом и полученным вознаграждением. Здесь переплетались вопросы мотивации

и нормирования труда. Денежное вознаграждение, стимулирующее проявление инициативы и заинтересованности в труде, должно назначаться, по У. Тейлору, в строгом соответствии с выполняемой работой. Он пришел к выводу, что одинаково вредно как переплачивать, так и недоплачивать. Если премия мала, то она вызывает неудовлетворенность заниженной оценкой личного вклада. В случае же переплаты у человека может возникнуть иллюзия возможности заработать деньги без труда. Деньги, по глубокому убеждению Тейлора, должны быть заработаны, а не получены; только в этом случае они имеют реальную ценность в глазах человека. Вся тонкость нормирования труда и состоит в нахождении этой меры затраченного и оплаченного труда. Следует отметить, что хотя Тейлор не считал экономическое вознаграждение единственно возможной и универсальной формой мотивации, вместе с тем он придавал ему первостепенное значение.

Вторым моментом кадровой политики Тейлора являлось то, что сейчас известно как сбор социальной информации. В «отделе личного состава», являющемся секцией планового бюро, собираются данные о каждом служащем, показывающие его «аккуратность, неоправданное отсутствие, нарушение заводских правил, порчу работы, машин или инструментов, равно как и умелость в разного рода работах; кроме того, его средний за-

работок, а также все его хорошие качества» [3, с.202]. Таким образом, в управление персоналом помимо всего прочего входят проблемы служебного продвижения и подбора кандидатов, профессиональное обучение, изучение качеств и способностей кандидатов, оценка деятельности руководителя и соответствия его занимаемой должности.

В заключение отметим еще один постулат концепции Ф.У. Тейлора, являющийся одним из важных принципов современной кадровой политики – «руководитель должен идти на повышение сам лишь после того, как подготовит себе замену» [3, с.220]. То же самое можно сказать и о принципе перспективности способностей, который интерпретируется исследователем как более широкое требование изучить все «лучшие качества» с целью их развития. Поэтому программа «достигающего руководителя», или, как принято ее называть в современном управлении, концепция успешного руководства, имеет системный и личностный аспекты. Первый заключается в создании организационных условий для развития второго.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что исследование Ф.У. Тейлора и его сподвижников [4, с.150] послужили основой для современных систем управлений. Хотя развитие данной системы и привело к технократическому подходу в управлении, оно частично шло по пути разработки технико-организа-

ционных и социально-психологических методов повышения эффективности и качества труда.

Особый интерес в рамках предмета нашего исследования представляет теория «человеческих отношений» – концепция принципов и задач управления людьми в организациях (прежде всего в промышленных), базирующаяся на основных постулатах гуманистической парадигмы. Данная концепция возникла в 20-х гг. XX в. в США, что в советской литературе наиболее полно было освещено Э. Вильховченко [4, с.56].

Исходной точкой появления направления «человеческие отношения» надо считать знаменитые Хоторнские эксперименты, проводившиеся в 1927-1932гг. Следует подчеркнуть тот факт, что в основе новой школы управления лежали эксперименты, а не концепция или теоретические предположения. Теория сформировалась как оппозиция тейлоризму. Отказавшись от биологических и механических подходов тейлористского «научного руководства», она выдвинула задачу внедрения методов обращения с работником как с социально-психологическим явлением. Этот феномен обычно связывается с именем известного американского социолога и психолога Элтона Мэйо, проводившего эксперимент в г. Хоторне в «Вестерн электрик компани» близ Чикаго.

Результаты хоторнских экспериментов, получившие мировую из-

вестность, представлены в основных работах Э. Мэйо – «Социальные проблемы индустриальной цивилизации», которая увидела свет в 1946г., и «Человеческие проблемы индустриальной цивилизации», опубликованной в 1933г. [6, с.10,15].

Основные итоги хоторнских экспериментов таковы: 1) человек представляет собой «социальное животное», ориентированное и включенное в контекст группового поведения; 2) нет механической зависимости между одной переменной в условиях труда и производительностью; 3) на рост производительности труда (независимо от условий труда) оказывают влияние следующие факторы: «групповой дух», межличностное общение, субъективное отношение работников к своей работе и производству в целом; 4) жесткая иерархия подчиненности и бюрократической организации не совместимы с природой человека и его свободой; 5) руководители промышленности должны ориентироваться в большей степени на людей, а не на продукцию, что обеспечивает социальную стабильность общества и удовлетворенность индивида своей работой [7, с.317].

Инновационные открытия проведенных экспериментов преобразовали облик управления и сформировали новые представления о нем.

Во-первых, работник – это полезная и активная сила производства.

Во-вторых, действия «человека социального» протекают с ориентацией на других членов коллектива.

В-третьих, нужно мотивировать и подключать работников к управлению в рамках их компетенции.

Все это обуславливало потребность организации социального управления, учитывающего субъективные воздействия на производственный процесс, ориентированного на человеческие нужды, социальные стороны предприятия. Было установлено, что фирма, на которой проводились исследования, затратила на их проведение 4 млн. долл. США, а через десять лет получила 80 млн. долл. США чистой прибыли [8, с.29].

В своем официальном отчете о Хоторнских экспериментах («The human problems of an industrial civilization») Э. Мэйо утверждает, что «существующая управленческая элита занята решением технических и экономических проблем. Промышленный рабочий... не желает принимать школьной логики, которой определялись бы его образ жизни и работа. То, чего он хочет, скорее, может быть охарактеризовано как образ жизни, существенным моментом которого, во-первых, является взаимодействие с другими людьми, во-вторых, исполнение экономической функции, важной для группы. «Триумфальный» промышленный прогресс привел к полному забвению этого наиважнейшего аспекта человеческого естества» [6, с.173]. Помимо прочего, согласно Э. Мэйо, Хоторн-

ские эксперименты продемонстрировали, что руководители будущего будут играть значительную роль в восстановлении социального равновесия и потому должны получать соответствующее образование [6, с.128].

Иными словами, менеджмент столкнулся с необходимостью перехода к компетентному управлению персоналом для повышения эффективности и конкурентоспособности производства. Появился социальный заказ на инженера с качествами управляющего производством, т. е. на специалиста, способного соединять специальные знания и профессиональные навыки с организационной работой с людьми. Возникла необходимость готовить элиту лидеров организации, способных анализировать групповые чувства, мотивировать людей и создавать условия для их личностного самовыражения в труде.

Концептуальное осмысление проведенных экспериментальных результатов стало отправным пунктом и главным выводом утверждений Э. Мэйо о том, что решающее влияние на производительность труда и трудовые отношения в организациях оказывают преимущественно социальные и психологические, а не материальные факторы. В этой связи он обратил внимание на два основных средства организации сотрудничества между людьми.

1. Социальное искусство – умение достигать и использовать взаимопонимание между людьми

и удовлетворять их рациональные потребности и требования в целях обеспечения всеобщего участия в решении общих задач.

2. Техническое искусство – умение использовать различные вещи для удовлетворения стремления людей.

Благодаря очень обстоятельной и тщательной отработке способов практической реализации результатов и выводов, идеи «человеческих отношений» осуществлялись не только на промышленных предприятиях, но и в различных учебных, спортивных, армейских группах, учреждениях. В последующем эта теория в содержательном плане была усилена теориями «управления через соучастие» (партисипативные методы руководства и управления), «гуманизации труда», «демократии на рабочих местах» и некоторых других, ориентированных на достижение заинтересованности работников в успешной деятельности фирм, концернов, промышленных предприятий.

Теория «человеческих отношений» экспериментально показала, что наряду с материальным стимулом (теория Тейлора) большое значение имеют психосоциальные факторы: сплоченность группы, взаимоотношения с руководством, благоприятная атмосфера на рабочем месте, удовлетворенность работника своим трудом и т. д. В рамках этой теории были разработаны понятия формальная и неформальная группы, их структура и

механизм функционирования, изучен широкий спектр проблем, связанных с мотивами, ценностями индивида, способами передачи информации в процессе трудовой деятельности. Результаты исследований «человеческих отношений» оказали большое влияние на развитие социологии управления.

Таким образом, огромное значение вклада Э. Мэйо в теорию управления заключается в открытии роли человеческого и группового факторов, рационализации управления с учетом социальных и психологических факторов трудовой деятельности людей как основного направления решения классовых противоречий общества. «Хоторнские эксперименты» продемонстрировали важность гибких методов управления, мотивации работников, содержания межличностных отношений, приводящих к социально-ориентированной модели работы с персоналом.

Данные эксперименты активизировали интерес научного сообщества к обозначенной проблематике. В последние годы появились новые школы и направления. Среди них **школа социальных систем, новая школа науки управления, социальная инженерия и др.** Центр **школы социальных систем** – Технологический институт Карнеги. Г. Саймон, Р. Каерт, Д. Марч и другие представители данной школы, разрабатывая системный подход к вопросам организации управления, обращают внимание на соотношение отдель-

ных частей системы с системой в целом и на ее влияние на развитие значительного числа переменных факторов [8, с.138]. Представители **новой школы науки управления** (Я. Типберген, Л. Клейн, А. Гольбергер, В. Леонтьев, Дж. Форрестер и др.) считают своей важнейшей задачей исследование процессов принятия решения с применением новейших математических методов. Задачи управления сведены в данном случае к интеграции системообразующих элементов, которая может быть достигнута при условии, что каждый руководитель будет подходить к решению вопросов с точки зрения системного анализа. Особое место среди обозначенных направлений занимает **социальная инженерия** (А.К. Гастев, Н.А. Витке), которая продолжает быть актуальной и сегодня, хотя и появилась практически одновременно с возникновением социологии. Специалисты в области «человеческой инженерии» занимаются главным образом социальными проблемами в обществе и на производстве. Они предполагают, что социологически обоснованное регулирование механизмов управления может быть достигнуто следующими средствами: 1) с помощью отдельных правовых и экономических механизмов (законодательства о налогах или трудовых конфликтах и т. д.); 2) с помощью средств массовой коммуникации (отбор и предоставление идеологического материала); 3) с помощью управления организациями различного типа (практика док-

трины «человеческих отношений»); 4) с помощью организации непосредственной помощи «проблемным» группам населения (пожилым, безработным и т. д.) [8, с.40].

Безусловно, это далеко неполный перечень современных направлений, исследующих различные аспекты управления персоналом. Главная специфика нынешних теоретико-практических положений состоит в том, что управление персоналом рассматривается сквозь призму создания и использования набора средств, позволяющих воздействовать на поведение и установки людей с целью разрешения острых социальных проблем, адаптации социальных институтов и работников к изменяющимся условиям и сохранения социальной стабильности.

Таким образом, современная теория управления, с одной стороны, восприняла принципы научного управления: использование научного анализа для определения способов выполнения задач, отбор сотрудников, подходящих для выполнения работы, обеспечение соответствующего обучения работников, систематическое и правильное использование материального стимулирования и др. С другой – воздействие на современную теорию управления оказал гуманистический подход, рассматривающий человеческий фактор в качестве наиболее эффективного и неисчерпаемого источника производства.

Литература

- [1] Тэйлор Ф.У. Научная организация труда: пер. с англ. М., 1924.
- [2] Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности: пер. с англ. М., 1992.
- [3] Тейлор Ф.У. Тейлор о тейлоризме. М.- Л., 1931.
- [4] Форд Г. Моя жизнь, мои достижения: пер. с англ. М., 1989.
- [5] Вильховченко Э.Д. Критика современной буржуазной теории «человеческих отношений в промышленности». М., 1971.
- [6] Mayo E. The human problems of an industrial civilization. N.Y., 1933; Mayo, E. Social Problems of an Industrial Civilization (Work, Its Rewards and Discontents). N.Y., 1977.
- [7] Волков Ю.Г. Социология: учебное пособие. М., 2001.
- [8] Ромашов О.В. Социология труда: учебное пособие для вузов. М., 2001.
- [9] Файоль А. Общее и промышленное управление. М.-Л., 1924.
- [10] Taylor F.W. The principles of scientific management. N.Y., 1923.
- [11] Urwick L.F. The Elements of Administration. N.Y., 1943.

УДК 342

Гайдук Яна Александровна,

главный консультант Управления общественно-политического развития Администрации Президента Республики Башкортостан, соискатель кафедры «Национальные и федеративные отношения» Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»
e-mail: yana-rags@mail.ru

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

В современном российском федеративном государстве достаточно остро стоит проблема состояния правового сознания, уровня правовой культуры. Трансформация российского общества во многом обусловлена изменением законодательной и правоприменительной практики. Одним из негативных факторов, оказывающих влияние на развитие конституционализма и правовой системы, является правовой нигилизм, который рассмотрен в статье. Цель настоящей статьи – наметить основные аспекты проблемы правового нигилизма, обобщив результаты некоторых основных эмпирических исследований.

Ключевые слова: *право, правовая культура, правовой нигилизм, правосознание, гражданское общество, российское федеративное государство, правовое государство.*

Право сегодня определяет различные сферы общественной жизни. Правовое сознание граждан – составная часть правовой культуры. Развитие и характер изменений правосознания и правовой культуры – индикатор состояния и правовой системы гражданского общества.

Исследование данной проблемы может пролить свет не только на перспективы собственно правовых институтов и правоприменительной практики, системы законодательства, но и системы институтов гражданского общества.

Правовая культура выступает одной из наиболее общих характеристик правового сознания. Необходимо отметить, что правовой нигилизм – производная от правовой культуры общества. Сложность объекта предопределяет многообразие подходов к его исследованию и необходимость использования всего арсенала самых различных областей гуманитарного знания и дисциплин.

Исследуя правовой нигилизм, в общих чертах дадим определение понятия. Под правовым нигилиз-

мом подразумевают отрицание либо скептическое отношение к праву, к правовым способам реализации интересов общества и гражданина. Из определения вытекает, что имеется множество форм проявления нигилизма.

С методологической точки зрения правовой нигилизм можно рассматривать с учетом четырех элементов этого явления: институционального, правового, процессуального и психологического. Если исходить из основных положений категорий «правовая культура», «правовая психология», то «правовой нигилизм» как явление охватывает правотворчество, юридическую технику, правоприменение, идеологию, массовую правовую психологию, законодательную, социальную, экономическую политику.

Изучение правового нигилизма в отечественной практике неизбежно ставит нас перед необходимостью рассмотрения историко-культурного аспекта проблемы. И здесь речь идет не только о специфической проблеме происхождения нигилизма в отечественной практике, но и об изучении данного явления как некоего целого, включающего его первоначальные и современные формы.

Для методологической ясности обозначим общие моменты исторического подхода.

Согласно ему правовой нигилизм уходит корнями в традицию социальной, правовой практики и историю идеологии, историю об-

щественно-политической мысли дореволюционной России. Предпосылками, обусловившими нигилизм, стали тяжелое наследие бюрократизма и произвол монархического режима, крепостничество, идейная среда данного периода. Нигилизм находит свое отражение в анархической, консервативной [1], социалистической идеологиях.

Длительный период тоталитаризма, а затем командно-административной системы характеризовался упрочением проявлений правового нигилизма в правовой культуре. Режим определяли монополия КПСС, господствующая коммунистическая идеология, право же базировалось на концепции и системе социалистической законности, поддерживаемой репрессивным аппаратом. Произвол государственной системы в этот период приобретает массовые масштабы.

Конец 80-х годов – начало слома командно-административной системы, появления первых ростков многопартийности, деидеологизации общества. В идеологию, научную среду проникают и получают распространение теории правового государства, разделения власти, парламентаризма и другие демократические ценности.

Данный этап завершает принятие Конституции 1993г., учреждение современного парламента, установление принципов конституционализма, реформы судостроительства, системы органов власти субъектов

Федерации. Противоречивость этого этапа характеризуется неполным соответствием принятых принципов, норм реалиям практики.

На всех уровнях социальных отношений можно наблюдать практику нигилизма. Однако постепенно, прежде всего на ценностно-идеологическом уровне и уровне законодательной системы проявления нигилизма начинают вытесняться принципами конституционализма.

Правовое государство – образование и идеология, обеспечивающие права и свободы граждан, – составляет альтернативу правовому нигилизму. Правовая система здесь покоится на концепции правового закона. Система законодательства функционирует в особом режиме. Государство характеризуется открытостью политической системы, многопартийностью, разделением властей, парламентаризмом, свободой слова, печати, собраний. Все это определяет обратную связь между обществом и государством.

Общество контролирует органы государственной власти через выборы, органы местного самоуправления, политические партии и объединения. Партии – сердце гражданского общества – служат механизмом трансляции информации и интересов в политическую систему. Законотворческий процесс становится механизмом взаимодействия и включения различных интересов. Символически эти механизмы реализуются в принципах суверенитета

и парламентаризма. Государственная власть выражает волю и интересы граждан. Однако это символическая схема. Даже в условиях устойчивой демократии на практике, к сожалению, есть место произволу, антиправовым и неформальным взаимоотношениям. Эти негативные явления особенно явно проявляют себя в переходном к демократии обществе, каковым является современная Россия.

Правовое государство немыслимо без гражданского общества. Связывая между собой эти понятия, нужно иметь в виду, что право выполняет интеграционную функцию. Право пронизывает ткань всего общественного организма. Право является не просто инструментом регулирования отношений в различных областях общественной жизни, оно служит механизмом выражения интересов различных социальных групп, институтов, общества, а в условиях гражданского общества – интересов и потребностей личности. Особый характер отношений связывает личность и общество. С институциональной точки зрения государство предоставляет систему гарантий защиты интересов и прав личности с позиций социально-правового статуса личности. Последнюю отличает высокий уровень автономии. Автономия личности обусловлена правовой свободой, правовой инициативой, социальной мобильностью, высоким уровнем правовых знаний, правовой культуры. Оценка массовым сознанием функционирования

государства и правовой системы есть важнейший показатель правовой культуры и гражданской зрелости. Ее определяют не только знания в области права, информированность, но и правовая активность, навыки правоприменения.

Правовая культура – составная часть гражданской культуры. Как известно, гражданская культура опирается на знания, доступ к правовой информации, интегрированность индивида в социальные и политические отношения.

В правовом государстве шкала ценностей личности имеет качественно иное состояние, соотношение интересов и потребностей, нежели в условиях авторитарного режима. Здесь на первый план выходят свобода, инициатива, экономическое благосостояние. Эти ценности связаны с основными конституционными правами. В то же время сами рамки права и Конституции формируют и закрепляют в массовом сознании указанные выше ценности.

Опираясь на вышеизложенную схему, проанализируем результаты опроса общественного мнения. Это позволит представить потенциал развития правоотношений, гражданственности, поможет выявить факторы, препятствующие развитию правовой системы в направлении режима господства права. Учитывая масштабы и план обзора проблемы, мы будем пользоваться данными последних 10 лет.

Проблема информированности населения о политической жизни.

Опросы показывают, что общество характеризуется низким уровнем информированности о политической и правовой жизни, политического участия и интереса к политике.

Информированность граждан – один из индикаторов политической активности и включенности общества в законотворческий процесс.

Исследования показали, что большая часть населения недооценивает роль информации, без которой гражданину сложно ориентироваться в политической и правовой жизни. По данным Фонда общественного мнения, проводившего опрос в 2003 году, лишь 54% выбрали вариант ответа «Чтобы принимать активное участие в жизни общества, сегодня необходимо ориентироваться в событиях, происходящих в стране» и 36% – «Чтобы принимать активное участие в жизни общества необязательно хорошо разбираться в ситуации в стране, главное – иметь желание и действовать в соответствии со своей совестью». Неудивительно, что на этом фоне высок процент не знающих своих прав. В этом призналось 26,2%, и 16,2% респондентов выбрали утверждение, в соответствии с которым у них нет никаких прав или их права не соблюдаются.

Пренебрежительное отношение к праву, конституционным принципам.

Опросы показывают пренебрежительное отношение к закону, правам и обязанностям, провозглашенным Конституцией: к уплате налогов, службе в армии, подчинению законам.

У людей сложилась стойкая убежденность в том, что органы власти не соблюдают конституционный принцип равенства перед законом и судом.

На вопрос «Действует ли реально ст.19 Конституции о равенстве всех перед законом и судом?» более 50% отметили, что ни Государственная Дума, ни Правительство, ни правоохранительные органы не соблюдают данный принцип.

В качестве причин 76,9% опрошенных указали на безнаказанность чиновников, использующих неписанные правила, 49,7% – на неспособность граждан влиять на власть. Среди других причин 23,1% называют равнодушие граждан и исполнительных органов, недееспособность партий, профсоюзов и других организаций – 21%.

Плохая информированность, скептическое отношение к Конституции являются благодатной почвой для неправовой практики и для закрепления в общественном сознании соответствующей ей мотивации.

Проблема доверия к органам государственной власти.

Другим моментом неблагоприятного фона выступает недоверие к органам государственной власти. Опросы показывают низкий процент доверия к законодательным и правоохранительным органам, пра-

возащитным организациям, политическим партиям. Только для 30,4% граждан суд является опорным механизмом защиты их законных прав.

Общественное мнение и эффективность правоохранительных органов.

Во многом такая картина объясняется неэффективностью правоохранительной системы. Вот как выглядит картина эффективности правоохранительных органов и причин нарушения прав с точки зрения опрошенных граждан. Из тех, кто обращался за помощью в правоохранительные органы, большинство (43,2%) ответили, что им было оказано формальное внимание. 19,8% вообще не получили помощи от правоохранительных органов.

На вопрос о причинах нарушения прав большинство респондентов указали на произвол чиновников (46%), взяточничество в государственных и муниципальных учреждениях (43%), 34,5% причиной нарушения прав считают несоответствие законов и других нормативных предписаний условиям реальной жизни, 21,8% отмечают недоступность чиновников. Незнание законов, постановлений и других нормативных актов чиновниками отметили 8,9%. Довольно высок процент тех, кто ответственность возложил на себя. Так, 20,2% считают, что причиной нарушения прав стало незнание гражданами законов, постановлений и других решений власти.

Таким образом, если говорить о соотношении факторов, можно судить о том, что население волнует не столько некомпетентность чиновников, сколько отсутствие контроля над органами власти, их закрытость.

Итак, можно согласиться с мнением о том, что критическое отношение к власти и другим институтам отражает их место и роль в социальной системе. Однако нужно иметь в виду, что такое отношение может быть результатом влияния и ложных стереотипов, неразвитости самой практики взаимодействия общества и институтов власти.

Механизм правоприменения и общественное мнение.

В общественном мнении существует убеждение в несовершенстве механизма правоприменения.

Согласно опросам, проведенным в ноябре 2010 года, 54,9% респондентов указали на то, что принятые законы, гарантирующие социальные права, не исполняются, и лишь 23,9% согласились с утверждением об исполнении законов. Такую же картину мы наблюдаем в отношении законов, регулирующих экономику. Большинство опрошенных (73,2%) ответственность за неисполнение законов возлагают на чиновников исполнительной власти.

Таким образом, основным фактором, обуславливающим недоверие к органам власти, выступает убеждение в том, что органы власти функционируют в изолированном режиме, который отличается

отсутствием контроля со стороны политических партий и общественных объединений, информационной закрытостью органов власти, отсутствием эффективных институциональных механизмов воздействия граждан на власть, каналов передачи информации во властную среду. Все это – благоприятная почва для актов произвола, ущемления прав и интересов граждан, коррупции.

Другой фактор нигилизма — несовершенство принимаемых законов, их оторванность от реальной практики, их неисполнение. Общественное мнение критически относится к механизму правотворчества и правоприменения.

Эти факторы определяют низкий уровень доверия граждан к действующим правовым институтам, правоохранительным органам, формальным способам отстаивания и реализации прав и интересов.

В итоге предпочтение, которое отдается неформальным методам, приводит к девальвации конституционных принципов, норм и прав в общественном сознании, снижая мотивацию к соблюдению закона, к расширению правовой свободы. Откладываясь в общественном сознании, эти негативные тенденции отражаются в форме ложных стереотипов, препятствуют правовой активности граждан.

Какой же выход из создавшейся ситуации можно предложить? В рамках этой статьи, ставящей скромную задачу (постановки про-

блемы), хотелось бы предложить практические меры для решения поднятых проблем.

Существует огромное количество литературы, посвященной проблемам государственного устройства и строительства, где рассматриваются вопросы совершенствования государственной системы. Поэтому в тезисной форме представим объективные факторы правового нигилизма, существующие в данный момент.

Формирование политико-правового пространства России несет неопределенность как для юристов, так и для населения:

- в литературе неоднократно отмечалась нерешенность проблемы разделения взаимоотношений различных ветвей и уровней власти, имеющих конституционно-правовую и социально-политическую природу;

- несоответствие регионального законодательства федеральному законодательству;

- несоответствие федеральных законов Конституции РФ;

- низкий уровень правовой культуры населения;

- отсутствие действенной системы контроля общества над властью, слабость судебной системы, институтов гражданского общества.

Учитывая сказанное, а также принимая во внимание результаты анализа социологических данных, можно сделать вывод о том, что общественное мнение отражает состояние системы органов государственной власти и правоохранительной системы. Однако суще-

ствует также проблема низкой информированности граждан, юридической незащищенности и неграмотности населения.

Это является не только следствием отсутствия мотивации к повышению уровня правовых знаний, но и наличия ряда объективных обстоятельств, обусловленных прежде всего слабостью системы юридических услуг, а также системы подготовки специалистов-юристов.

В этой связи можно предложить следующие меры по преодолению правового нигилизма в обществе:

- совершенствование механизма законотворчества, правовой экспертизы, усиление контрольных функций парламента;

- повышение эффективности и авторитета судебной власти;

- повышение качественного уровня юридического образования;

- расширение сети юридических услуг в форме консультаций и юридических клиник;

- распространение информационных технологий в системе правотворчества и юридических услуг, государственной службы.

Развитие образовательной системы является стратегическим направлением в решении данной проблемы. В последнее десятилетие возрос престиж юридического образования как высшего, так и послевузовского. Увеличилось число студентов и выпускников юридической специальности. В то же время практика показывает, что квалифицированных юристов не хватает. А эту проблему можно решить только

за счет качественного повышения уровня образования.

Важными моментами при решении этой проблемы являются: введение в общеобразовательной школе преподавания юридических дисциплин; необходимость уделять внимание юридическому просвещению в высшей школе независимо от специализации; создание условий для использования информационных технологий в сфере образования; повышение качественного состояния юридического образования, в том числе и с учетом международного опыта.

Основа правового нигилизма – это низкий уровень правовой куль-

туры в обществе. Дальнейшее развитие государства и общества, улучшение благосостояния населения невозможны без повышения правовой культуры граждан. Поиск путей и методов формирования правовой культуры и преодоления правового нигилизма должны стать одной из основных задач как органов власти, так и общественности.

Литература

- [1] Карцов А.С. Правовая идеология русского консерватизма. М., 1999.

УДК 338.24

Биктагирова Алсу Рашитовна,
кандидат психологических наук, доцент кафедры
«Профсоюзное движение и гуманитарные дисциплины»
Башкирского института социальных технологий
(филиала) Образовательного учреждения профсоюзов
высшего профессионального образования
«Академия труда и социальных отношений»
e-mail: bist-atiso@rambler.ru

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА УСПЕШНОСТИ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы создания исследовательского инструментария для изучения деятельности руководителя в рамках принятия управленческих решений. На основе разработанного проекта показателей успешности управленческих решений этапы данного процесса содержательно эксплицируются в различные области управления.

Ключевые слова: управленческие решения, успешность, экспертная оценка, валидность, надежность.

В психологии под управленческим решением принято понимать творческое и волевое воздействие субъекта управления, основанное на знании объективных законов функционирования управляемой системы и анализе управленческой информации, ее состоянии и направленное на достижение поставленных целей [1, с.20-21].

Анализ исследовательского инструментария для изучения деятельности руководителя в рамках процесса принятия решений показал необходимость создания содержательно валидной и надежной методики исследования успешности управленческих решений. Создание данного инструмента

включало следующие этапы: 1) анализ подходов к исследованию управленческой деятельности и определение концептуальных основ для конструирования исследовательской методики изучения успешности управленческих решений; 2) конструирование методики исследования успешности управленческих решений; 3) определение психометрических возможностей методики исследования.

Процесс принятия решения представляет собой конструктивный, сбалансированный комплекс конкретных, взаимосвязанных и взаимообусловленных мер, ориентированный на реализацию производственных, экономических,

социальных и других задач. Раскроем этапы принятия решений, выделив психологические особенности руководителя, предпосылки возникновения типичных ошибок.

Этап постановки проблемы или моделирования является ключевым моментом всего процесса. Проблемная ситуация должна быть осознана и обозначена. Может быть найдено самое лучшее решение, но если проблема сформулирована неправильно, то эффект от реализации подобного решения в лучшем случае будет нулевым. Именно поэтому в практике управления огромное значение уделяется этапу постановки проблемы, выделению из числа многих той, которая чревата особо опасным развитием, а также составлению ориентировочной основы деятельности в «нештатных ситуациях». Достаточно сложную и фундаментальную структуру представляет этот этап в японской практике управления, который в метафорическом ключе называется «увязкой корней». Такой подход позволяет значительно снизить вероятность неадекватной формулировки проблемы, а также обеспечить привлечение к участию в выработке решения значительного числа членов организации.

Вместе с тем на данном этапе достаточно часто встречаются типичные ошибки, например, неправильно опознанная проблема, несистемное, фрагментарное отражение проблемной ситуации.

Психологическими предпосылками возникновения этих ошибок могут быть недостаточный опыт, склонность к стереотипизации собственной деятельности, неадекватная управленческая концепция субъекта принятия решения. Индивидуально-психологические особенности руководителя (инертность, низкий интеллект) могут стать причиной несвоевременности постановки проблемы и запаздывания, в основе которого, как правило, лежит отсутствие установки на опережающий контроль ситуации. Запаздывающие решения могут возникать при делегировании («выпихивании») ответственности за выявление проблемы на более высокий уровень управления. Достаточно часто встречаются опережающие решения, типичными причинами которых чаще всего являются высокий уровень личностной тревожности, недостаточный опыт, отсутствие адекватных представлений о динамике развития ситуации [2].

Очень часто следствием погрешностей в концепции управленческой деятельности субъекта является навязывание решения, заключающееся в отсутствии адекватных критериев для определения актуальных противоречий, возникающих в жизни подразделения. В основе навязывания тех или иных решений может лежать конформизм или чрезмерная импульсивность.

На этапе сбора информации существенным моментом является то, что руководитель не только получает информацию сам, но и пользуется информацией, собранной другими. Информация может быть представлена как в устной форме, так и на различных носителях, она может быть недостаточной или избыточной, оцениваться как надежная или недостаточно надежная, противоречивая или адекватно отражающая динамику развития процессов, своевременная или запаздывающая. Именно на этом этапе факторы неопределенности, динамичности, сложности управленческой деятельности заявляют о себе в полном объеме [3, с.119].

Кроме того, проблемы этого этапа могут усугубляться из-за небрежного с лингвистической точки зрения описания и неверной характеристики проблемной ситуации. Существуют также варианты компоновки информации, которые могут создать предпосылки для неадекватных ассоциаций при ее восприятии.

Эффективность работы руководителя с информацией, чувствительность к ее качеству связаны с его интеллектуальным потенциалом, развитием интуиции, прогностических навыков и навыков рефлексии (А.К. Гастев, И.А. Зимняя, И.С. Семенов и др.).

Этап выработки цели заключается в определении цели, которая ставится ясно и конкретно. На этом этапе актуализируется

выбор соответствующих критериев оптимальности. Анализ и выбор метода решения и разработка его алгоритма состоит в определении субъекта выработки требуемого решения.

Этап оценки альтернатив предполагает рассмотрение способов разрешения имеющихся противоречий, осуществление критической оценки в соответствии с ранее определенной целью. Возможные способы разрешения противоречия визируются по степени их оптимальности. Проблемы этого этапа обусловлены либо неоптимальными стилями деятельности, для которых характерны перевес инертности, «застревание» на каких-то частных вариантах, чрезмерная фиксация на критической их оценке или, наоборот, импульсивность, недостаточная проработка альтернатив решения [4, с.144]. Большое значение имеет и степень адекватности критериев, в соответствии с которыми осуществляется оценка ценных альтернатив (Б.Ф. Ломов, А.И. Китов, В.Ф. Рубахин, А.В. Филиппов и др.).

На этом этапе принятия решения фиксируется акт выбора той или иной альтернативы как конкретного варианта разрешения проблемной ситуации. Даже в случае, когда предыдущие этапы выработки решения осуществляются идеально, не всегда выбор альтернативы может быть успешным. Причинами этого могут стать специфическая реакция на риск,

предпочтение варианта решения, ориентированного на приоритетность узкогрупповых или даже эгоистических мотивов перед интересами более широкой социальной общности. Об этом писали Кини Р.Л., Райфа Х., используя понятия «дивергенции целей» и «дивергенции критериев» [5]. Обеспечение сопоставимости альтернативных вариантов по фактору времени осуществляется исходя из посылки, что «сегодняшний рубль дороже завтрашнего».

Этап планирования предполагает реалистичность, устойчивость, детализированность и иерархизированность необходимых мероприятий. Наиболее эффективной оказывается деятельность тех руководителей, которые делегируют полномочия по выработке и реализации решений своим подчиненным. Особенности делегирования полномочий по принятию решений являются прямыми показателями степени децентрализации в организации. Полнота делегирования определяется характером реализуемых исполнителем решений [2]. Решения могут различаться по степени жесткости предписания в отношении деятельности лиц, на которых решение ориентировано. По этому признаку выделяют три категории решений: контурные (обозначающие лишь общие контуры предстоящих действий); структурирующие (определяющие относительно строгие деятельности

исполнителей); решения-алгоритмы. Различны объем и характер жесткости решений. То же можно сказать и относительно решений по ликвидации встретившихся при исполнении предписаний противоречий.

В практике организации можно наблюдать достаточно широкий спектр отклонений в процессе делегирования полномочий по выработке решения. К их числу относятся неадекватное по объему и полноте делегирование полномочий, передача полномочий на неадекватный уровень компетенции или неподходящему исполнителю. Спектр психологических предпосылок снижения эффективности решений достаточно широк: особенности стиля деятельности (авторитарный стиль управления), недоверие профессиональным и моральным качествам исполнителя, недостаточное знание персонала, личностная тревожность (А.А. Деркач, В.Г. Зазыкин, М.Ф. Секач, В.А. Толочек и др.). Одной из дополнительных сложностей при делегировании полномочий является установка руководителя в отношении противоречия между делами эмоционально привлекательными, к которым он имеет склонность, и делами важными, но не слишком привлекательными для него.

Параметры делегирования полномочий достаточно четко выделяются и операционализируются, что позволяет в конкретных

случаях при характеристике деятельности руководителей получить четкое описание стиля реализации этого этапа принятия решения.

Этап реализации предполагает умение программировать способы действий и поведение подчиненных для достижения намеченных целей, а также быстро перестраиваться и вносить необходимые коррективы при изменении внешних условий. Реальная ценность решения становится очевидной только после его осуществления. Для успешного разрешения проблемы с помощью выбранной альтернативы в процессе реализации решения необходимо уметь эффективно организовывать и мотивировать исполнителей [1, с.38].

Этап оценивания результатов. После того как решение начало действовать, необходимо установить обратную связь для контроля и обеспечения соответствия фактических результатов тем, что планировались в период принятия решения. Оценивание результатов – это поступление информации о том, что происходило до, в процессе и после реализации решения. Руководитель должен адекватно оценить характеристики успешной работы и устранить причины неудач [1].

Результаты теоретического анализа опыта изученности управленческой деятельности, а также одной из ее функций – принятия и реализации управленческих решений позволили определить следу-

ющие концептуальные положения для изучения успешности управленческих решений:

- управленческое решение основано на знании объективных законов функционирования управляемой системы и анализе управленческой информации о ее состоянии;

- анализ процесса принятия управленческого решения в научных исследованиях проводится в разных сферах: экономической, общественной, социальной. Четко выделяются два направления исследований принятия управленческих решений: в первом делается акцент на выборе альтернативы, во втором рассматриваются этапы принятия решений, что расширяет проблемное поле исследования;

- процесс принятия решения представляет собой конструктивный и сбалансированный комплекс конкретных мер, которые направлены на реализацию производственных, экономических, социальных и других задач. Нами выделена инвариантная, алгоритмическая последовательная система принятия решений, которая состоит из необходимых и последовательно осуществляемых этапов, которые в той или иной мере отражены в деятельности руководителя.

Опираясь на данные положения, мы разработали проект показателей успешности управленческих решений, который положен в основу разработки листа экспертной оценки успешности

принятия и реализации управленческих решений.

**Лист экспертной оценки
успешности принятия и
реализации управленческих
решений**

Уважаемый эксперт, оцените успешность принятия и реализации решений руководителя

по пятибалльной системе:

5 – показатель очень сильно выражен;

4 – показатель достаточно выражен;

3 – показатель имеет место;

2 – показатель слабо выражен;

1 – показатель выражен в минимальной степени или отсутствует.

Если Вы не уверены в надежности своих оценок, не отдавайте лист экспертизы организаторам исследования.

Разработка листа оценки опиралась на правила конструирования исследовательского инструментария (обобщенность, семантическая устойчивость как однозначность толкования, контрастность как возможность отличия от других показателей) [6]. Разработанный лист оценки предлагается как инструмент внешней экспертизы успешности управленческих решений и не предполагает формы работы с ним по типу самоотчета, поскольку

настоящее исследование не предусматривало его соответствующей психометрической проверки.

Лист оценки включает 7 шкал, соответствующих и одноименных этапам принятия и реализации управленческих решений. Порядковая пятибалльная шкала выступала в качестве формата шкал методики, суммирование показателей которых образует одну итоговую шкалу успешности решений.

Особенностями инструкции к листу экспертной оценки являлись гарантии анонимности и конфиденциальности полученных от экспертов сведений. Также оговаривалась возможность не отдавать лист экспертизы организаторам исследования в случае неуверенности эксперта в надежности сведений, изложенных в листе ответов.

Психометрическая оценка разработанного листа экспертизы предполагала изучение его содержательной валидности. Отсутствие однозначного, теоретически и эмпирически обоснованного конструкта, позволяющего оценить содержательную валидность предложенного состава показателей успешности управленческих решений, обусловило необходимость обращения к методу экспертной валидации как разновидности метода оценки содержательной валидности инструмента. Как отмечает В.С. Аванесов, экспертные методы при оценке валидности

содержания обладают достаточно высокой точностью [6].

В качестве экспертов выступили представители учредительно-административного направления бизнес-объединения «Нерал». Определение численности группы экспертов осуществлялось по формуле, предложенной Г.Г. Азгальдовым и Э.П. Райхман [7]. Выявлено, что для данной задачи исследования необходимое и достаточное число экспертов должно равняться восьми. Данные о компетентности экспертов включали учет опыта управленческой деятельности и занимаемую должность. Сведения об этих данных в рамках анкеты указывали сами эксперты, взаимодействие с которыми осуществлялось в режиме индивидуального интервьюирования, состояло из одного тура и не предусматривало коллективного обсуждения результатов. Работа экспертов заключалась в знакомстве с предложенным составом показателей успешности принятия управленческих решений с целью оценки полноты охвата предмета экспертизы, а также редактирования их формулировок.

Таким образом, проанализировав теоретические подходы изучения принятия и реализации решений в деятельности руководителей, мы разработали проект показателей успешности управленческих решений, содержательно эксплицирующий этапы данного

процесса и служащий основой разработки экспертного листа оценки его успешности. На практике данная экспертная оценка успешно применяется бизнес-объединениями для решения следующих задач: 1) ротация управленческих кадров; 2) аттестация управленческих кадров; 3) создание резерва кадров на выдвижение.

Литература

- [1] Лукичева Л.И., Егорычев Д.Н. Управленческие решения. М., 2008.
- [2] Деркач А.А. Акмеологические основы управленческой деятельности. М., 2000.
- [3] Кабаченко Т.С. Психология управления. М., 2006.
- [4] Кунц Г., Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981.
- [5] Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения. М., 1981.
- [6] Основы психодиагностики: основы психодиагностики, медицинской психотерапии и психологического консультирования: Учебное пособие. М., 1987.
- [7] Аванесов В.С. Тесты в социологическом исследовании. М., 1982.
- [8] Азгальдов Г.Г., Райхман Э.П. О квалиметрии. М., 1973.

УДК 323.1

Шарипов Ренарт Глюсович,
кандидат философских наук,
доцент кафедры «История государства и права и конституционного
права» Башкирского института социальных технологий (филиала)
Образовательного учреждения профсоюзов высшего профессиональ-
ного образования «Академия труда и социальных отношений»
e-mail: externet@yandex.ru

Хайруллин Ильдус Радифович,
Помощник прокурора
Калининской прокуратуры г. Уфа
e-mail: externet@yandex.ru

О РОЛИ И СУБЪЕКТНОСТИ ЭТНОСА В ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность рассматриваемой проблемы вызвана тем, что Российская Федерация многонациональна. Полиэтничность как категория биологико-социальная имеет и чисто социальные проявления, подпадающие под предмет юриспруденции. От правильного понимания этнических процессов зависит эффективность правового регулирования в Российском Федеративном государстве.

Ключевые слова: этнология права, полиэтничность, этноправовые исследования, субъектность этноса.

Серьезным пробелом в правовой науке и современной федералистской практике является отсутствие чёткого понимания, научной постановки и обоснования вопроса о методе исследования юридически значимых проявлений этнических процессов и этнических отношений, то есть совокупности приёмов и способов исследования правовой действительности, характеризующейся этнической субъектностью, особенностями соответствующих отношений, об-

ременённых этнической спецификой и этническим характером правовых связей и последствий. Отсутствие чёткого понимания наукой данного вопроса обуславливает неграмотное применение юридических средств регулирования данных процессов и отношений.

Особенно актуален данный вопрос в связи с тем, что в современный период в России происходит становление федеративного государства. Глубокое рассмотрение вопро-

сов методологии этноправовых исследований должно пролить свет на проблему межэтнических отношений в России [1].

Грамотная экстраполяция методологии этнологии на правовую плоскость должна расставить точки над *i* в дискуссионном вопросе о методе исследования этнических процессов и отношений в России на всех уровнях: федеральном, региональном, местном, а также на уровне широких социальных отношений [2].

Исследование вопросов о роли и субъектности этноса в правовой жизни необходимо в целях увеличения правовой защищённости народов, закрепления системы юридических гарантий для жизни и свободного развития российских этносов, чёткого разрешения проблем самоопределения народов (этносов), справедливой организации государственности в многонациональном обществе [3].

Российская Федерация представляет собой полиэтничное государство, основанное на сложном социальном базисе. В связи с этим справедливость правового регулирования во многом обусловлена правильностью учета этнических особенностей общества.

Вместе с тем правовая наука не выработала собственного метода исследования этнических процессов и средств регулирования этнических отношений. Имеет место непонимание и «невидение» данных явлений, этнологическая незрелость, а в какой-то степени близорукость государства и правотворца.

Искомый *этнологический* метод был выработан наукой этнологией. С одной стороны, данный метод является частно-научным для этнологии, а с другой – входит в общефилософский инструментарий и совершенно справедливо может рассматриваться как общефилософский.

К сожалению, имеющиеся в юриспруденции методы правовых исследований не позволяют грамотно и справедливо учесть в праве этнические интересы. Поэтому необходимо сформировать специальный метод исследования, отвечающий всем требованиям развития общества. Таковым является метод, оперируемый наукой этнологией. Если быть точнее, наука использует понятие «этнологические методы» или «методы этнологии», однако результатом экстраполяции приёмов и способов исследования в правовую сферу стал единый консолидированный метод исследования, в основе которого лежат исходные «этнологические методы» как способы и средства исследования. Перенесение этнологических методов в правовую сферу не может осуществляться слепо и механически, так как наука об этносах использует приёмы и способы исследования, не имеющие явного значения и смысла для права. К такому можно отнести, например, «*технику выбора предпочитаемой этнографической куклы*» [4]. Использование подобных методов как средств и способов этноправовых исследований достаточно спорно.

Среди исходных методов этнологии можно назвать *метод ретро-*

спективной рефлексии (беседа, направленная на исследование ценностных ориентаций личности в ее прошлом, отраженных в самосознании и преобразенных индивидуальной и этнической историей), *методы «визуальной антропологии»* (методы изучения межэтнических установок) [4].

При исследованиях, производимых на общем уровне (теоретико-правовом), можно оперировать этнологическим методом, который включает в себя методы этнологии как приемы и способы. В рамках специальной сферы знания – этнологии права вполне целесообразно использовать категорию «этнолого-правовые методы».

Согласно мнению этнолога Л.Н. Гумилёва, «характер этногенеза существенно отличается от ритмов развития социальной истории человечества» [5, с.14], а «социальные законы развития человечества не «отменяют» действия закономерностей биологических» [5, с.13]. Поэтому методы исследования, применяемые для исследования правовых процессов, недостаточно учитывающих этничность человеческого общества, не могут адекватно воспринять объективную действительность, ибо построены на иных посылах. В силу этого применение не совсем подходящих методов приводит к неверным следствиям, что недопустимо, ибо знание, полученное в результате неверно использованного метода исследования и положенное в основу право-

вой техники, правотворчества и правоприменения, может привести к серьёзным и даже неисправимым социально-правовым ошибкам, к трагедиям. По сути, вся история человечества – это хронология трагедий и трагичности человеческого бытия, обусловленного во многом неправильными подходами к социальным процессам, к государственно-правовому регулированию, неумением и нежеланием грамотного разрешения конфликтов, отсутствием зречести к этническому многообразию и своеобразию человечества, а также отсутствием так необходимой в политико-правовой и бытовой жизни этнической деликатности.

Применение этнологического метода в праве обусловлено необходимостью изучения этноправовых процессов в обществе, юридически значимых проявлений этничности, их правового сознания, этнического правопонимания и предотвращения правонарушений, возникающих на данной почве; разрешения межэтнических конфликтов, их предотвращения и в целом раскрытия фундаментальных механизмов влияния этничности на государственно-правовую действительность, их общетеоретических основ; выявления основных общих закономерностей, влияющих на процесс возникновения, функционирования, изменения и отмирания права и государства.

Потребность в этнологическом методе исследования обусловлена необходимостью научно-обоснованного (и прежде всего осторожно-

го) вмешательства в этнические процессы, вскрытия глубинных основ механизма правового регулирования данных процессов и отношений на всех уровнях российского федерализма.

Метод этнологический экстраполирует научные знания и опыт этнографии и этнологии в плоскость права для оптимального исследования общественных отношений, субъектами которых напрямую или опосредованно будут этносы (или иные этнические субстраты).

Значение метода бесценно. Он позволяет планомерно использовать достижения науки для оптимального регулирования этническими процессами и отношениями.

Этнология и этнография выступают устоявшимися областями знаний, а их применение носит спонтанный, научно недостаточно осознанный характер, в основном практический, оформленный в оболочку этнополитики и выражающийся в политических и (или) политико-правовых актах (действиях). Рассматриваемые явления в основном выступают предметом этнополитических исследований. Это обстоятельство, в свою очередь, имеет ряд недостатков, связанных, как ни парадоксально это звучит, с политизированностью политической науки.

Применение этнологического метода в исследованиях есть залог грамотного регулирования этнических процессов (естественно, речь не идёт о регулировании этнологических процессов, поскольку это компетенция природы, речь идёт о регу-

лировании отношений по поводу прав (естественных и субъективных)) и их воплощения в социальную материю, в реальные правоотношения (независимо от подхода – естественно-правового или позитивного) с целью грамотного подхода при построении современного федеративного государства.

Применение этнологического метода при регулировании общественных отношений должно осуществляться на основе «видения» этнических особенностей, осознания этнических прав и интересов, а не принесения их в жертву принципам позитивистским, нормативистским, принципу большинства, территориальной целостности и прочим псевдодемократическим и псевдолиберальным идеям.

С помощью этнологического метода исследователь вычленяет этнические интересы из множества социальных. Несмотря на то что, на первый взгляд, это разделяет общество, вычленение этнических интересов как разновидности интересов в обществе и детерминант права позволяет найти законодателю и обществу исходный субстрат для проведения научной абстракции с целью выведения нового понятия (в логическом плане) – правила поведения (то есть диспозиции как стержня нормы права), условия его действия (то есть гипотезы нормы) и меры ответственности за не реализацию или некачественную реализацию соответствующего правила (имеется в виду санкция правовой нормы).

Этнологический метод применим в процессах по формированию правовой и законодательной техники, воплощению этноправовых принципов в нормы права, конструированию из норм правовых актов и выстраиванию наиболее оптимального механизма и способов реализации права, отражающего цели, заложенные в самих нормах, которые, в свою очередь, отражают цели и задачи российского права, а также, несомненно, общепризнанных норм и принципов международного права и общечеловеческих ценностей во всех правовых процессах, характеризующихся этнической обремененностью.

Правильное применение этнологического метода позволит не совершать ошибок и просчётов в таких драматических моментах истории, как, например, распад СССР и Югославии, заложит основы правильной, научно обоснованной правовой политики, направленной на учёт интересов этносов, составляющих элементный состав социального базиса. Затем, абстрагируясь от исходных элементов, будет формировать справедливое право строить адекватное социальному базису государственное устройство в многонациональном человеческом обществе.

Россия – исторически многонациональная страна, поэтому одной из главных задач государственного устройства России является устройство населяющих её народов [6, с.214]. Российская евразийская государственность – преемница другой евразийской государственности – Золотой

Орды. Она по праву выступает продолжательницей позитивных традиций веротерпимости и межнациональной дружбы [7, с.317-330; 8, с.20-24].

Каждый российский этнос, живущий на своей *территории*, следует рассматривать в связи с Россией, которой нет без её территорий. Поэтому концепция внетерриториального самоопределения этносов является несостоятельной в научном плане; она несправедлива с юридической точки зрения и направлена на реализацию интересов лишь одной нации.

Многонациональность России обуславливает необходимость поиска методов планомерного учета этнических особенностей и использования данного опыта при правотворчестве и правоприменении.

Россия, прошедшая в своем развитии два пути – мирный и военный, объединила в своем составе различные этносы, культуры и религии [6, с.214-216]. Несмотря на жёсткий централизм и деспотизм, традиционный для Российской государственности, империя, инкорпорирующая разные этносы, тем не менее, оставляла за ними определённую степень автономности. Следует вспомнить самостоятельное существование Бухары, Хивы и Коканда, Польское королевство, имевшее особый статус, политику невмешательства в этнокультурные дела Прибалтики, автономию Финляндии, существование вотчинного земельного права, «пожалованного» башкирам после их присоеди-

нения к Российскому государству, уникальный опыт существования автономного Касимовского ханства.

Другой путь становления России – завоевательный имел место при оккупации татарских государств – Казанского, Астраханского, Сибирского и Крымского ханств, Северного Кавказа. Мирный и военный путь чередовались, дополняли друг друга. Однако в истории России, которая юридически до 1918г. никогда не была федеративной, тем не менее, имел место протофедерализм, предшествующий сегодняшнему федеративному устройству России.

Таким образом, право наций на самоопределение как неотъемлемое естественное право наций (этносов) – групповых субъектов общества выступает важнейшей гуманистической идеей и должно внести решающий вклад в разрешение межнациональных конфликтов.

Каждая нация должна стать субъектом международного права и (или) реализовать своё право на формирование национального государства. Переходной стадией для российских наций должен стать федерализм и современная Российская Федерация, основанная на оптимальном сочетании принципа территориальности и этнотерриториальности.

Литература

[1] Овчинников А.И. Социокультурная самобытность правового мышле-

ния и юридическая этнология /<http://metodologlab.narod.ru/mentalit/st3.htm>

[2] Баранов П.П., Овчинников А.И. Правовая этнология – самостоятельное направление в отечественной юридической науке /<http://metodologlab.narod.ru/pravo/st6.htm>

[3] Авгамбаев Р.А. К вопросу о правосубъектности этноса // Актуальные проблемы формирования правового государства в России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ч.2. Уфа, 2006; см. также: Ключев П.А. Право народа на самоопределение // Актуальные проблемы формирования правового государства в России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ч.1. Уфа, 2006.

[4] <http://rionline.narod.ru/publs/2001-02-001.htm>

[5] Гумилёв Л.Н. Этногенез и биосфера земли. М., 2006.

[6] Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004.

[7] Файзуллин Г.Г. Рецензия на диссертационное исследование Ф.Т. Тухтаметова «Правовое положение Туркестана в российской империи (вторая половина XIX в.) // Тернистый путь к юриспруденции: Сборник научных трудов. Уфа, 2007.

[8] Шарипов Р.Г. Рах туранум как городская цивилизация // Вестник Академии наук РБ. Т. 12. №2.

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ МОЛОДЕЖИ

УДК 37.017.4

*Рыбалко Наталья Владимировна,
декан заочного факультета
Башкирского института социальных технологий
(филиала) Образовательного учреждения профсоюзов
высшего профессионального образования
«Академия труда и социальных отношений»
e-mail: bist-atiso@rambler.ru*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ МОЛОДЕЖИ

В статье рассматриваются актуальные для современного общества проблемы формирования у молодого поколения гражданской позиции, активного отношения к жизни. Автор анализирует особенности современной молодёжной социокультурной среды и предлагаются возможные пути преодоления социальной апатии значительной части современной российской молодежи как значимой части нашего общества.

Ключевые слова: *правовое государство, социальная деятельность, гражданская активность, общественная активность.*

Современная российская молодежь вступает в жизнь в непростых социально-экономических условиях развития общества. Выбранный страной путь демократического, правового государства ставит перед молодым человеком задачу формирования себя активным субъектом социальной деятельности.

Одной из форм общественной активности молодежи, направленной на реализацию социально значимых интересов, является ее гражданская активность. К сожалению, гражданская активность молодежи сегодня не столь невысока.

Современная жизнь ставит перед молодежью задачи, которые требуют активного включения в социальные отношения, во взаимодействие с людьми и социальными институтами в экономической, политической и духовной сферах. Многие представители молодого поколения до сих пор не в полной мере осознают, что только самостоятельное участие в жизни общества и государства, добровольчество и другие формы социальной активности могут способствовать изменениям к лучшему. Однако именно молодежь в условиях кризиса больше всего подвержена круше-

нию идеалов, обострению нигилизма, апатии, поскольку система ценностей молодых людей подвижна, мировоззрение только формируется, в связи с чем неблагоприятное или неверное воздействие может привести к потере нравственного, духовного и даже физического здоровья как представителя молодого поколения, так и нации в целом.

Число политически активных молодых людей, разбирающихся в том, как работает система государственного управления, способных оказывать влияние на проводимый политический курс, сегодня невелико. Это приводит к появлению у молодых россиян чувства отчужденности от политики и является одной из причин их низкой явки на выборы. Незначительное количество молодых людей участвует в процессе государственного управления и имеет отношение к принятию решений от лица общества в целом. Это не означает, что молодые люди не интересуются вопросами политики, государственного и муниципального управления. Скорее, в условиях современного информационного общества они находят альтернативные средства для выражения своих желаний и стремлений вне рамок традиционных институтов власти.

Как показали измерения ценностных ориентаций российской молодежи, большинство из них обладают потенциалом, необходимым для активной в гражданском отношении, плодотворной и ответ-

ственной позиции. Это, в частности, высокая оценка большинством молодежи таких качеств, как ум, целеустремленность, уверенность в себе, высокое чувство альтруизма, отзывчивости. Приоритетом в массовом сознании молодежи названных позитивных гражданских качеств обусловлено то, что значительная часть молодежи находит условия для самореализации, практического приложения своих знаний, проявления творческой инициативы и альтруистической гражданской позиции в рамках самоуправляемых организаций различной направленности.

Ориентируясь на будущее, молодые люди должны формировать свой жизненный потенциал в соответствии с теми отношениями, которые складываются в нашем обществе. В связи с этим существенно возрастают роль и значение гражданской активности молодежи. Необходимо повышать уровень ее правовой грамотности, культуры, наконец, уделять внимание правовому поведению. Насколько грамотно сегодня молодежь усвоит правовые основы общества, настолько успешно она осуществит процесс общей социализации.

Отличительной чертой современного общества является то, что большинство людей не осознает своих прав, не замечает посягательств на них, представители одной группы общества с легкостью ущемляют права своих сограждан. Поэтому одной из основных задач должно являться гуманистическое

и правовое просвещение среди молодежи, помощь в реализации гарантированных им Конституцией прав и свобод.

В настоящее время в России мало общественных молодежных организаций, что, безусловно, оказывает негативное влияние на уровень гражданской активности молодых людей. Во многих регионах России существует проблема молодежи, не находящей себе применения, разочарованной в жизни и лишенной моральных ориентиров. Представители молодого поколения не находят возможных путей своего участия в решении социальных, экономических, политических и духовных вопросов общества, развития в себе как современной личности чувства ответственности и причастности к российскому обществу, повышения своей гражданской активности. Все это негативно сказывается на состоянии общества в целом, которое, безусловно, страдает от пассивности потенциально активных своих членов и нуждается в пересмотре ими своей гражданской позиции.

Проблема политической пассивности молодежи – одна из главных проблем современного общества. Это особенно прискорбно в связи с тем, что молодежь представляет собой важнейший социальный и электоральный ресурс общества, общественное мнение которого привлекает сегодня особое внимание лидеров страны, политических партий и политиков.

Люди, во многом определяющие судьбу нашего государства, хотят знать, какую роль готова (или не готова) играть молодежь в развитии гражданского общества и правового государства.

Необходимо признать, что у государства нет достаточных ресурсов, чтобы самостоятельно решить все молодежные проблемы. Государству в первую очередь необходимо привлечь внимание общественности к проблемам молодежи, найти пути и способы включения ее в решение собственных проблем, помочь ей мобилизовать социальные и финансовые ресурсы для их решения. Включение молодежи в решение своих проблем – это стратегический путь гражданской социализации молодежи, поскольку на этом пути она осознает необходимость своих представителей в органах власти и свое влияние на общественное развитие. Стратегическое направление развития гражданской активности также состоит в том, чтобы увеличивать число молодежи, знающей и умеющей использовать для достижения своих прав законные и санкционированные формы борьбы за свои интересы.

Современный период развития нашего общества требует определенно высокого уровня правового воспитания молодого поколения. Именно от уровня правосознания молодежи зависит будущее управление обществом и государством. Основы правосознания как основа

формирования личности должны закладываться в детстве, потому что основные принципы права связаны с нравственными категориями добра и зла, честности и справедливости, с тем, что можно и что нельзя делать.

Таким образом, правовое самоопределение молодежи – одна из значимых проблем сегодняшнего дня. Решение ее невозможно без решения проблем всего общества. От взаимоотношений молодежи и общества, определения ее места и роли, настроений, установок существенно зависит эффективность всех проводимых сегодня реформ, зарождение новой правовой культуры, а значит, и дальнейший исторический путь нашего общества.

Чтобы ослабить попечительскую функцию государства, стимулирующую пассивность граждан, необходимо сформировать у молодежи потребность в самоорганизации, уверенность в собственных си-

лах, конкурентоспособности, гражданской консолидации для решения как личных, так и общественно-полезных задач. Речь идет о формировании гражданской самостоятельности и инициативности молодежи, необходимых для осознания как ее прав, так и обязательств в интересах прогресса государства. Формированию ценностных ориентаций современной российской молодежи, ее активной гражданской позиции – главная задача проводимой в Российской Федерации молодежной политики.

Литература

- [1] Гражданская активность молодежи. М., 2004.
- [2] Аналитические материалы департамента государственной молодежной политики, воспитания и социальной защиты детей. М., 2004-2005.
- [3] Киселёва М.Ю., Комарова И.И. Школа социального менеджмента. М., 2004.

УДК 821.512.141.09

Закиров Ирек Мухаметович,
кандидат исторических наук, доцент кафедры
«История государства и права и конституционного права»
Башкирского института социальных технологий (филиала)
Образовательного учреждения профсоюзов
высшего профессионального образования
«Академия труда и социальных отношений»
e-mail: naratastu@gmail.com

БАШКИРСКАЯ ЛИТЕРАТУРА КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ИСТОЧНИК: ВОЕННАЯ ПРОЗА (СУФИЯН ПОВАРИСОВ)

Статья посвящена творчеству Суфияна Поварисова – одного из видных башкирских писателей-фронтовиков. Произведения ветерана войны интересны для современных читателей не только как свидетельство о тяжелом, но величественном для страны времени – Великой Отечественной войне, но и как важный исторический источник, представленный по всем канонам художественного произведения.

Ключевые слова: писатель-фронтовик, доброволец, исторический источник, капитуляция.

Великая Отечественная война отражена в литературе глубоко и всесторонне, во всех своих проявлениях: армия и тыл, партизанское движение и подполье, трагическое начало войны, отдельные битвы, героизм и предательство, величие и драматизм Победы. Авторы военной прозы, как правило, фронтовики, опираются в своих произведениях на реальные события и свой собственный фронтовой опыт. В книгах о войне писателей-фронтовиков главными темами являются солдатская дружба, фронтовое товарищество, тяжесть походной жизни, дезертирство и героизм.

Писатели-фронтовики – это целое поколение мужественных, совестливых, многое испытавших, одаренных личностей, перенесших военные и послевоенные невзгоды. Писатели-фронтовики являются теми авторами, которые в своих произведениях выражают точку зрения, в соответствии с которой исход войны решает Герой, сознающий себя частицей воюющего народа, несущий свой крест и общую ношу.

Одним из наиболее заметных башкирских писателей-фронтовиков является Суфиян Поварисов. После окончания семилетней школы он работал в колхозе, а летом 1942 года был призван в ряды Красной Армии

и зачислен в 469-й отдельный минометный полк Ставки Верховного Главнокомандования. Личная война командира расчета минометного полка С. Поварисова началась на Курской дуге в пылающем 1943 году. Со своим полком Суфиян Поварисов прошел с боями через Украину, Белоруссию, Румынию, Венгрию, Чехословакию, Германию. Памятный май 1945 года он встретил в Дрездене. За ратные подвиги награжден орденами Славы и Отечественной войны, медалями. После войны Суфиян Поварисов окончил Казанский пединститут, начал писать стихи, прозу.

Военная проза С. Поварисова разнообразна. Хроника «От Уфы до Праги» повествует о боевых товарищах и военных дорогах. Книги «Не бросай меня», «Мы еще встретимся» основаны на реальных событиях и рассказывают о легендарной летчице, Герое Советского Союза Магубе Сыртлановой, о Владимире Феррапонтове. Повесть «Верю тебе» знакомит с судьбой девушек – добровольцев из Башкирии.

Незамысловатый, но насыщенный событиями роман «Судьбы отверженных» увидел свет в 1996 году и потряс читателей. В нем писатель-фронтовик рассказывает о жизни обычного человека на войне, о нескольких месяцах фронтовой жизни. Автор убеждает нас, своих читателей, в том, что тяжелые бои составляли не главную часть жизни человека на войне. Сложным, невероятно трудным был быт, который требовал от солдат порою огромных

физических нагрузок. Например, утренний минный обстрел, поиски махорки, постоянное желание похлебать жидкой каши, погреться у костра. «Мы, огневики, большую часть времени проводили в окопах, а разведчики, связисты в постоянном движении на открытом простреливаемом пространстве. Им, конечно, приходилось труднее. Но и нам доставалось. Окопы мы рыли и для минометов, и для ящиков с боезапасом, и для себя. Минометный окоп роется глубоким и широким, а для себя – метр глубины, ширина – полметра. Иногда думаю, что если бы собрать в одно место все траншеи и окопы, щели и ячейки, что мы вырыли на пути от Огненной дуги до Праги, то в них свободно уместился бы целый город. Летом еще терпимо. Но тяжело приходилось в осеннюю грязь и зимнюю стужу. Мокрый с головы до ног ныряешь в окоп – свое убежище. Некоторое время, разгоряченный и вспотевший, не чувствуешь холода, но вскоре тебя начинает бить, как в лихорадке. Однако на фронте, как правило, люди не болели...». Роман этот о фронтовиках, мучимых войною, но сохранивших свое человеческое лицо даже в предельных ситуациях. Это правдивый рассказ о великой победе, складывавшейся из тысяч маленьких, неприметных приобретений боевого опыта и морально-политического превосходства наших воинов задолго до того, как она, Победа, прозвучала на весь мир.

В главном герое Салиме Пирмухаметове без труда узнается сам ав-

тор, а в сюжете – документальная история 469-го отдельного минометного полка Ставки Верховного Главнокомандования. Сформированный в декабре 1942 года на территории Иглинского района Башкирии полк под командованием Я. Чернявского летом 1943 года был брошен в самое пекло Курской битвы. Формирование воевало в составе 6-й гвардейской армии Воронежского фронта, с сентября 1943 года – в составе 5-й гвардейской армии Степного фронта. Роман С. Поварисова детально описывает сражение у станции Прохоровка, освобождение Белгорода, Харькова, Полтавы.

Внешне лишенная сюжетных и фабульных «приманок» книга завораживает читателя. Большая достоверность свидетельства о тяжелых и кровопролитных днях борьбы накануне «великого перелома», простота и отчетливость повествования, драгоценные детали окопного быта и т. п. – все это качества, во многом определяющие несомненный успех книги у читателя. «Окопная правда» – так говорят про такие произведения. А какой ей быть, если автор сам опален огнем войны?

В 2005 году вышло продолжение романа «Судьбы отверженных» – книга «Любовь в пекле войны». Произведение рассказывает о героическом форсировании Днепра и кровопролитных сражениях за город Кременчуг, который был важным узлом коммуникаций на Днепре. Для обороны Кременчуга, удержания плацдарма в этот район немец-

кое командование направило лучшие войска – дивизии СС, «Райх», «Великая Германия» и др.

В это время соединения левого фланга 53-й армии продвигались к Днепру. Их передовые отряды в 9 часов утра 28 сентября вышли к реке в районах населенных пунктов Рыжие, Дзюбы и озера Барбара, продолжая очищать левый берег реки от врага.

Левобланговые соединения 5-й гвардейской армии 28 сентября также подошли к Кременчугу, охватив его с северо-востока. Весь день враг вел сильный огонь по боевым порядкам 5-й гвардейской и 53-й армий. Это осложняло подготовку войск к боям за город. Много было сделано в ночь на 29 сентября 1943-его. Наступательные действия советских танков и пехоты поддерживали артиллерия и авиация. В полдень 29 сентября 1943-его бои шли уже на улицах города.

За героизм 469-ому полку было присвоено звание гвардейского и почетное наименование *Кременчугский*.

Проявил себя полк и при освобождении Кировограда. Кировоградская операция завершала ряд ожесточенных боев и сражений нашего фронта на правом берегу Днепра по расширению плацдармов и создавала условия для перехода в решительное наступление на Правобережной Украине. Об этом важном этапе истории Великой Отечественной войны мы читаем у С. Поварисова: «Наступали мы в основном

ночью, когда над заснеженной степью спускались прозрачные зимние сумерки; до вечера же вели огневой бой с немцами, пережидая бомбежки, которые следовали одна за другой почти от восхода солнца...». Это было одно из тех мест, где война шла особенно ожесточенно. Бои под Кировоградом немцы запомнили хорошо – каждый десятый из воевавших в России знает Кировоград. Гитлеровцы понесли значительные потери, но и Красная Армия заплатила немалую цену: только Кременчугский полк потерял половину личного состава. В Кировограде в память о наших земляках и сегодня есть улицы *Уфимская* и *Башкирская*.

В 2008 году вышла третья часть большого труда – книга «Кровавое счастье», где писатель-фронтовик описывает участие минометного полка, в котором он служил, в Яско-Кишиневской операции и освобождении Германии. Памятный май герои С. Поварисова встречают в Дрездене. 9 мая полк, находившийся в составе 1-ого Украинского фронта, поднимают по тревоге и бросают в бой на шоссе Берлин-Прага, по которому пробивались на Запад не подчинившиеся капитуляции немецкие части и власовцы. Суфиян Поварисов описывает ожесточенные бои в районе Праги, продолжавшиеся и после подписания капитуляции. 11 мая войска 1-ого и 2-ого Украинских фронтов ликвидировали окруженную группировку противника. В полосе наступления 1-ого Украин-

ского фронта, в районах городов Карловы-Вары и Клатови войска фронта встретились с 3-ей американской армией.

Завершилась Пражская операция, проходившая с 6 по 11 мая. Войска 1-ого, 2-ого и 4-ого Украинских фронтов ликвидировали последнюю крупную группировку немецких войск, полностью освободили территорию Чехословакии, вышли на линию Хемниц-Карловы Вары-Пльзень и встретились с американскими частями. Завершилась война и для главного героя.

К 65-летию Победы в журнале «Агидель» напечатана заключительная книга Суфияна Поварисова «Когда возвращались с фронта», повествующая о послевоенной жизни фронтовиков, не сдающихся под тяжестью послевоенной и жизни.

Произведения Суфияна Поварисова – это не просто правдивая проза о войне, это живые свидетельства времени, долга, чести и верности наших солдат во время Великой Отечественной войны, это мучительные раздумья героев в послевоенное время. Для произведений писателя-ветерана характерна точность датировки событий, их географическая и топографическая привязка. Автор был там, где были его герои. Его проза – свидетельство очевидца, её можно рассматривать как важный исторический источник, вместе с тем она написана по всем канонам художественного произведения.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

ЮНЕСКО

Решение об открытии кафедры ЮНЕСКО в БИСТ поддержано!

5-6 апреля 2011 года в Уфе состоялось заседание Координационного комитета кафедр ЮНЕСКО Российской Федерации, в работе которого приняли участие Г.Э. Орджоникидзе, Ответственный секретарь Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО при Министерстве иностранных дел Российской Федерации, и члены Координационного комитета во главе с В.А. Егоровым, председателем Координационного комитета кафедр ЮНЕСКО Российской Федерации, Национальным координатором Программы УНИТВИН, заведующим кафедрой ЮНЕСКО «Государственная служба и управление социально-экономическими процессами» Российской Академии

государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Одним из вопросов повестки дня было рассмотрение заявок высших учебных заведений России на открытие кафедр ЮНЕСКО.

Члены Координационного совета не только единогласно поддержали, но и особо выделили заявку БИСТ на открытие кафедры ЮНЕСКО «Социальное партнерство в контексте парадигмы современного образования». Был отмечен высокий уровень наших инновационных проектов института, тесное сотрудничество с российскими и зарубежными коллегами.

Международная встреча региональной сети ЮНЕВОК в СНГ:

Сетевое взаимодействие и развитие потенциала профессионально-технического образования и образования для устойчивого развития в Содружестве Независимых Государств

Встреча началась с пресс-конференции, в ходе которой представители ЮНЕСКО-ЮНЕВОК: г-н Алишер Юсубжанович Умаров (Программный специалист по образованию Кластерного Бюро ЮНЕСКО в Москве по Азербайджану, Армении, Республике Беларусь, Республике Молдова и Российской Федерации), г-н Шуамал Мажум-

дар (Глава Международного центра ЮНЕСКО-ЮНЕВОК в Бонне), г-н Александр Владиевич Хорошилов (ИИТО ЮНЕСКО), г-жа Ольга Николаевна Олейникова (директор Центра изучения проблем профессионального образования, руководитель Национального центра ЮНЕВОК), г-н Виктор Михайлович Демин (Президент Союза директоров

ССУЗов России), г-жа Наинг Йи Мар (Международный центр ЮНЕСКО-ЮНЕВОК, Германия), а также представители органов государственной власти и общественных формирований республики: г-жа Зугура Ягануровна Рахматуллина (заместитель Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, Председатель Комитета Республики Башкортостан по делам ЮНЕСКО), г-жа Танзиля Алтафова Нигматуллина (директор Башкирского института социальных технологий (филиала) Образовательного учреждения профсоюзов «Академия труда и социальных отношений»), г-н Альфис Суфиянович Гаязов (министр образования Республики Башкортостан), г-н Ульфат Зайнетдинович Юмагузин (Исполнительный директор Комитета Республики Башкортостан по делам ЮНЕСКО) – ознакомили журналистов с программой мероприятия, ответили на вопросы представителей СМИ.

С приветствием от имени Президента Республики Башкортостан Р.З. Хамитова перед участниками выступила Заместитель Премьер-министра Республики Башкортостан З.Я. Рахматуллина; от имени Ответственного секретаря комиссии РФ по делам ЮНЕСКО Г.Э. Орджоникидзе – представитель Координационного комитета кафедр ЮНЕСКО Российской Федерации В.В. Маклаков, от имени директора Бюро ЮНЕСКО в Москве, директора Института ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании в Москве (ИИ-

ТО) Бадарча Дендева – Программный специалист по образованию Кластерного Бюро ЮНЕСКО А.Ю. Умаров. Участников приветствовали Т.А. Нигматуллина, директор БИСТ, Г. Штольт (Германское агентство сотрудничества (GIZ) и Шуамал Мажумдар, Глава Международного центра ЮНЕСКО-ЮНЕВОК в Бонне.

Пленарная сессия началась с обсуждения развития профессионального технического образования (ПТО) в странах СНГ. По этой проблеме выступили: г-н Альфис Суфиянович Гаязов, министр образования Республики Башкортостан, г-н Алишер Юсубжанович Умаров, программный специалист по образованию Кластерного Бюро ЮНЕСКО в Москве по Азербайджану, Армении, Республике Беларусь, Республике Молдова и Российской Федерации, г-жа Ольга Николаевна Олейникова, директор Центра изучения проблем профессионального образования, руководитель Национального центра ЮНЕВОК.

На пленарной сессии были представлены презентации профессионального технического образования, обсуждены проблемы образования в сельской местности, роль ЮНЕСКО-ЮНЕВОК в глобальном сотрудничестве, роль Национального центра ЮНЕВОК в каждой стране (Армении, Азербайджане, Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Республике Молдова, на Украине, в Республике Узбекистан, Российской Федерации, Республике Татарстан).

В секционных докладах обсуждались вопросы, связанные с местом и ролью сети ЮНЕВОК в профессиональном техническом образовании стран Содружества Независимых Государств. Участники делились собственным опытом, дискутировали, вырабатывали рекомендации.

По завершении работы секций состоялись двусторонние переговоры между представителями ЮНЕСКО-ЮНЕВОК и Правительства Республики Башкортостан, результатом которых стала договоренность о создании на территории Республики Башкортостан Центра ЮНЕВОК в Российской Федерации.

На пленарной сессии «Развитие системы ПТО в Республике Башкортостан – начальное среднее и высшее профессиональное образование» с докладом «Информационно-коммуникационные технологии и их роль в формировании личности» выступила директор БИСТ Танзиля Алтафовна Нигматуллина. В своем выступлении она остановилась на вопросах, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе учреждений высшего про-

фессионального образования, и поделилась опытом работы Башкирского института социальных технологий в этом направлении, подчеркнув, что, сделав упор на создании инфо-вузов, система образования оставила без внимания очень важный аспект, без которого гражданское общество, о котором сегодня так много говорят, построить просто невозможно – воспитательную работу, направленную на формирование мотивации к совершенствованию знаний, социально ответственной личности, обладающей духовно-нравственными ценностями, активной жизненной позицией.

Международная встреча завершилась. По мнению участников, она прошла успешно: обмен опытом, дискуссии по актуальным проблемам профессионального технического образования, живое общение были полезными для всех и стали еще одним шагом на пути развития сетевого взаимодействия и развития потенциала профессионально-технического образования и образования для устойчивого развития в Содружестве Независимых Государств.

КОНФЕРЕНЦИИ

Решаем проблемы Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации

22 апреля 2011 года в институте состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации». Ее соорганизатором была Гильдия российских адвокатов по Республике Башкортостан.

Обсудить жизненно важные для каждого гражданина вопросы собрались преподаватели, студенты и практикующие юристы.

Светлана Рафатовна Парфенова, заведующая кафедрой гражданского права и процесса, познакомила присутствующих с общими положениями концепции. Валерий Османович Аббасов, Председатель Гильдии российских адвокатов по Республике Башкортостан, остановился на разделе «Юридические акты как элемент стабильности гражданского оборота».

Большой интерес вызвали доклады, посвященные проблемам законодательства Российской Федерации о хозяйственных обществах, вопросам формирования системы правового регулирования организационно-правовых форм некоммер-

ческих организаций, перспективам развития законодательства Российской Федерации о вещных правах.

С.А. Еникеева, адвокат адвокатского образования «Гильдия российских адвокатов по Республике Башкортостан», в своем выступлении охарактеризовала изменения в классификации обязательств и в их исполнении в российском законодательстве. А Т.В. Буканина, старший преподаватель кафедры финансов и кредита, затронула проблемы законодательства Российской Федерации в сфере ценных бумаг и финансовых сделках.

На конференции речь шла и о проблемах реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности и прав на средства индивидуализации (интеллектуальных прав), и о третьих лицах в гражданском процессе.

Диалог был полезным для всех. Результатом стало предложение участников конференции направить предложения, сформулированные по итогам обсуждения, в Государственную Думу.

***Международная научно-практическая конференция
«Молодежь в современном мире: проблемы и перспективы»***

Международный форум школьников, студентов и молодых ученых прошел в Башкирском институте социальных технологий уже в 7-й раз. Статьи, написанные на английском, немецком, французском, португальском, болгарском языках, прислали более 70 человек из учебных заведений Республики Башкортостан, России, стран ближнего и дальнего зарубежья: Австрии, Америки, Анголы, Болгарии, Вьетнама, Германии, Израиля, Казахстана, Нигерии.

Проблемы, которые рассматривали участники конференции,

актуальны и связаны с юнесковской тематикой, вопросами формирования толерантности, навыков межкультурного диалога, социального потенциала молодежи, роли профсоюзов в защите их прав, повышения конкурентоспособности на рынке труда и др. Авторы работ не только анализировали теоретический материал, статистические данные, результаты социологических опросов, но и пытались определить пути выхода из той или иной ситуации, дать конкретные практические рекомендации.

ПОЗДРАВЛЯЕМ!

***Объявлены итоги Республиканского конкурса
«Лучшие товары Башкортостана – 2011»***

9 июня 2011г. объявлены результаты Республиканского конкурса «Лучшие товары Башкортостана – 2011», организованного Министерством промышленности и инновационной политики Республики Башкортостан, ФГУ «Центр стандартизации, метрологии и сертификации Республики Башкортостан», Башкирским региональным отделением Академии проблем качества, ООО «Башкирский центр сертификации и экспертизы», Торгово-промышленной палатой Республики Башкортостан, Региональным отделением Всероссийской

организации качества в Республике Башкортостан.

В рамках форума деятельность Башкирского института социальных технологий по реализации образовательных программ высшего профессионального и дополнительного образования признана лучшей!

Коллектив награжден Дипломом лауреата конкурса, а также Дипломом 3-й степени конкурса «Лучшая система менеджмента качества». Призером конкурса стала и директор БИСТ Танзиля Алтафовна Нигматуллина: ей вручен Диплом

3-й степени в конкурсе «Лучший менеджер по качеству».

В соответствии с Положением о конкурсе, став лауреатом, мы автоматически получаем возможность участвовать в Программе

«100 лучших товаров России». Мы уверены, что работа коллектива в сфере подготовки специалистов получит высокую оценку и на федеральном уровне.

«Национальное достояние России»

Итоги Всероссийского конкурса достижений талантливой молодежи «Национальное достояние России», организованного Национальной системой образования «Интеграция» и Государственной Думой Российской Федерации, были объявлены 24-26 марта на Всероссийской ежегодной конференции. Они стали радостными для всего нашего коллектива.

Студенты Башкирского института социальных технологий, Данилова Екатерина и Борков Кристина, заняли 1-е место и награждены национальным знаком отличия «Достояние России»!

Поздравляем! Желаем дальнейших творческих побед!

Группой студентов, победивших на Всероссийском конкурсе достижений талантливой молодежи «Национальное достояние России», руководила директор Башкирского института социальных технологий Танзиля Алтафовна Нигматуллина.

За активное участие в национальной системе развития творческой и инновационной деятельности молодежи России Национальной системой образования «Интеграция», Государственной Думой РФ, Министерством образования РФ, Министерством спорта, туризма и молодежной политики РФ Танзиля Алтафовна награждена Золотым знаком отличия.

Сердечно поздравляем! Желаем преодоления новых творческих вершин!

Подведены итоги конкурса Регионального отделения Российского союза молодых ученых в Республике Башкортостан

В марте 2011 года был объявлен Конкурс Регионального отделения Российского союза молодых ученых в Республике Башкортостан на лучшую научную работу молодых ученых вузов и научных учре-

ждений Республики Башкортостан, организаторами которого выступило Региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российский союз молодых ученых» в Республике Башкортостан.

стан. Конкурс проводился при поддержке Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе по Республике Башкортостан, Правительства Республики Башкортостан (Министерства образования Республики Башкортостан, Министерства молодежной политики и спорта Республики Башкортостан), Уфимского научного центра Российской Академии наук и Совета ректоров вузов Республики Башкортостан.

Основная цель конкурса – развитие кадрового потенциала науки и высшего профессионального образования, повышение эффективности фундаментальных и при-

кладных исследований, совершенствование инновационной инфраструктуры в сфере науки и образования Республики Башкортостан.

Гульназ Физратовна Галиева, кандидат экономических наук, декан финансово-экономического факультета БИСТ, заняла 2-е место в номинации «Гуманитарные науки» конкурса Российского союза молодых ученых в Республике Башкортостан на лучшую научную работу молодых ученых вузов и научных учреждений Республики Башкортостан с монографией «Формирование «новой экономики» и ее социально-экономические последствия».

Поздравляем! Новых Вам успехов на научном поприще!

«Моя законотворческая инициатива»

VI Всероссийский конкурс молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива», организованный Государственной Думой Федерального собрания РФ и Общероссийской общественной организацией «Национальная система развития научной, творческой и инновационной деятельности молодежи России «Интеграция» и посвященный 105-летию образования Государственной Думы в России и 50-летию полета в космос Ю.А. Гагарина, проводился с целью привлечения молодежи к государственному управлению посредством ее участия в законотворческой дея-

тельности, стимулирования дальнейшего профессионального образования молодежи, пропаганды принципов формирования правового государства, создания условий для подготовки кадрового резерва политических лидеров и специалистов в области правового регулирования.

Салимгареева Алина, студентка 4-го курса юридического факультета Башкирского института социальных технологий, представляла на конкурсе свою законотворческую инициативу «Проект Федерального закона “Об участии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в государственно-

частном партнерстве”». Творческий проект нашей студентки был оценен по достоинству – Алина заняла 2-е место. Ее работа опубликована в сборнике материалов, изданных

Государственной Думой Российской Федерации.

Поздравляем с победой! Желаем новых успехов!

ВНИМАНИЕ! КОНКУРС!

«Мой космический мир»

12 мая в фойе Государственного академического русского драматического театра Республики Башкортостан прошла выставка рисунков участников конкурса «Мой космический мир», организованного в рамках сотрудничества Общества дружбы «Башкортостан – Германия» и Общегерманского координационного совета российских соотечественников. Наш институт стал одним из организаторов этого конкурса.

298 детей в возрасте от 6 до 16 лет прислали на конкурс свои рисунки, на которых в разной технике передали свое видение космической тематики. Среди них – бумагопластика, батик, работы, выполненные акварелью, гуашью, маслом, карандашами и др. Все рисунки были оригинальны, многие наполнены глубоким философским смыслом, фантазией.

Самые лучшие работы – а их оказалось 30 – были отправлены в Германию, в г. Эрфурт (Тюрингия), где 12 мая состоялось открытие мероприятия «Поехали! Гагарин 2011». Эрфурт – единственный го-

род в Европе, где сооружен памятник первому русскому космонавту, а одна из улиц после визита в 1963 году Юрия Алексеевича Гагарина была переименована и носит его имя. По задумке инициаторов мероприятия в городском парке EGA были созданы цветочная экспозиция и специальный маршрут для посетителей, названный «Космическая тропа». Ее основой стали цветы с названием «Юрий Гагарин», сорта которых были созданы по всему миру в честь первого космонавта. На площади парка EGA была представлена выставка работ детей из Башкортостана.

19 мая у здания Государственного академического русского театра драмы студенты БИСТ встретили участников конкурса детских рисунков и членов экспедиции на космодром Байконур. До начала торжественной церемонии ребята с удовольствием рисовали, оставляли свои пожелания будущим конкурсантам, фотографировались с гостями.

С приветственным словом к участникам церемонии обратились

Танзиля Алтафовна Нигматуллина, директор БИСТ, и Сергей Николаевич Лаврентьев, сопредседатель Общества дружбы «Башкортостан – Германия», ректор БАГСУ.

Итоги подведены, но детский проект «Мой космический мир» продолжается! Впереди новые конкурсы, фестивали, олимпиады и викторины!

CONTENTS AND SUMMARIES

MODERNIZATION OF RUSSIA IN THE CONDITIONS OF THE WORLD GLOBALIZATION

Medvedev Nikolai Pavlovich,

the Doctor of Political Sciences, Professor of the National and Federative Relations Chair at the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation, the President of the National Union of Political Scientists, the Director of the Institute of the political regionalistics (Ufa)

POLITICAL MODERNIZATION 2011

The article is devoted to the urgent questions of the system political modernization of Russia. The author defines the terms “modernization” and “political modernization” and also consistently estimates the changes in the political life of the country happened during the last 20 years. The conducted analysis of the political development of the state enabled to draw conclusions significant for the creation of the reliable political mechanism of modernization of the contemporary Russian society.

Key words: *Political modernization, social and political environment, national elections, multi-party system, democracy, political opposition.*

Gaiduk Vadim Vitalyevich,

the Doctor of Political sciences, the Candidate of Law, the Head of the Center of political and legal researches at the Eurasia Scientific-Research Institute of Law Problems

POLITICAL REGIONS IN CONDITIONS OF THE RUSSIAN FEDERALISM MODERNIZATION

There are lots of other concepts defining self-sufficiency of the local territory proceeding from the natural-geographical, administrative, cultural-ethnical peculiarities and from other characteristics. We are interested in political and legal measuring of the region, reciprocal influence and interdependency of the regional and national political and transformational processes.

Key words: *political region, entity of the Federation, modernization, stagnation, federation, federalism, political regionalistics, ethno-politics, national relations, centralization, decentralization, “sovereignty parade”, “the chain of command”.*

Mukhortov Vyacheslav Vasilyevich,

the Candidate of Philosophy, associate professor of the International Law and International Relations Chair at the Bashkir State University, the Doctoral Candidate of the National and Federative Relations Chair at the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation

GLOBALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION OF THE FEDERATIVE STATE STRUCTURE

The article is devoted to the analysis of the influence of the globalization to different functioning aspects of the federative state structure, which is a constituent part of the term "federalism" and also to some ideas of the federalism. Special attention is paid to the globalization influence to the federative relations, federative power and Federation entities, including Federation entities formed on the basis of ethnoterritorial principle.

Key words: *globalization, regionalization, localization, federalism, federative state structure, international integration, international relations of the Federation entities, ethnic identification, de-ethnization.*

REFORMATION OF THE PUBLIC AUTHORITY: PROBLEMS AND PROSPECTS

Vildanov Ruslan Raisovich,

the Candidate of Political Sciences, senior lecturer of History and Culturology Chair at the Federal State Budget Institution of Higher Professional Education "Ufa State Petroleum Technical University"

PARLIAMENT AND ITS FUNCTIONS

Parliament which appeared in the epoch of middle ages have transformed to the usual government body for rather long time. In Russia there were a lot of projects of the creation of this authority, but until 1905, they remained on paper only.

In most definitions of the parliament the main accent is made on its polyfunctionality. The article deals with such key functions as the controlling and the legislative and also with the reflecting function of legitimation, recruiting and socialization of the elite. The author examines in details the functions of the national office, possible approaches to it existing in political science, notes the various views on the implementation of the deputies of their functions.

Key words: *Parliament, functions of the office, the deputy, the party.*

Mineev Yevgeny Mikhailovich,

the senior lecturer of the Civil Law and Process Chair at the Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations, the applicant of the Political Science Chair at the Bashkir State University

LAWMAKING ESTABLISHMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION ENTITIES AT THE BEGINNING OF THE 1990s OF THE 20TH CENTURY (TO THE 20TH ANNIVERSARY OF THE USSR DISINTEGRATION)

Many factors caused by Gorbachev's perestroika facilitated the USSR disintegration. Desire of the USSR union republics and later the RSFSR entities for acquiring independence influenced the disintegration of the state considerably. The Declaration of the Russian Federation State Sovereignty led to "the sovereignty parade" in its entities, to establishment of the two-level system of the legislation and lawmaking.

Key words: *two-level legislation and lawmaking, federalism, Federation entity, political-transformational processes, sovereignty.*

Medvedev Vadim Nikolaevich,

the Candidate of Law, associate professor of the Public Law Chair, pro-rector of the Private Educational Institution of Higher Professional Education "The Academic Legal Institute", senior staff scientist of the Administrative Law Sector at the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences, member of the International Bar Association

Tomazova Oksana Yevgenyevna,

the Candidate of Law, Doctoral Candidate of the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences

ADMINISTRATIVE REFORM AND TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE EXECUTIVE BODY

The article is devoted to urgent for contemporary politology problem of reformation of the state administration, particularly to the arranged and effective work of the federative and regional bodies. According to the authors' opinion the effective activities of the executive authorities are influenced by the involvement degree of the regional component in the administrative reforms at the federal level. The solution of this task will demand the improvement of the legal ensuring of the federal and regional authorities realization and also the assignment of the legal uniformity of the execution of the state functions by the federal and regional executive bodies of the Russian Federation.

Key words: *administrative reform, federal executive bodies, state administration reforms, regional legislation, administrative regulations.*

Suleimanov Artur Ramilevich,

the Candidate of Political Sciences, the lecturer of the Trade Union Movement and Humanities Chair at the Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations

SOME PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF UNITARY AND FEDERATIVE TENDENCY IN CONTEMPORARY RUSSIA

The article is devoted to the analysis of the unitary-federative specifics of the Russian statehood on the basis of I.A. Iljin's doctrine. The definition of the currently operating tendency of the country consolidation, expressed in the dialectic synthesis of the unitary and federative origins.

Key words: *corporation, institution, dialectic synthesis of the unitary and federative origins, unity of the "will-lines", I.A. Iljin's second axiom of power.*

PROBLEMS OF THE FEDERAL AND REGIONAL ADMINISTRATION

Gaisina Lucia Mugtabarovna,

the Candidate of Social Sciences, senior lecturer of History and Culturology Chair at the Federal State Budget Institution of Higher Professional Education "Ufa State Petroleum Technical University"

REPRESENTATIVES OF CLASSICAL AND NEW SCHOOLS OF SCIENTIFIC MANAGEMENT

This article deals with the creative heritage of both XX-th century management classicists and representatives of new schools. Underestimation of historical science's traditional instrument - primary source analysis, which is typical for many modern specialists studying the problems of management in Russia, as well as abroad, leads to conception distortion of the management evolution.

Key words: *priorities, personnel keeping and development, staff selection, technologies, motivation, career growth, retraining, social strategy.*

Gaiduk Yana Alexandrovna,

Chief consultant at the Social and political development department of the Administration of the President of the Bashkortostan Republic, the applicant of the National and federative Relations Chair at the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation

LEGAL CULTURE AND LEGAL NIHILISM IN RUSSIAN FEDERATIVE STATE

In the contemporary Russian federative state there is a burning problem of the legal consciousness status and legal culture level. Transformation of the Russian society is caused by the changes of the legislative and executive practice. One of the negative factors which influences the development of constitutionalism and legal system is legal nihilism considered in the article. The aim of this article is to outline the basic aspects of the legal nihilism problem summarizing the results of some basic empirical researches.

Key words: *right, legal culture, legal nihilism, legal consciousness, civil society, Russian federative state, legal state.*

Bicktagirova Alsu Rashitovna,

the Candidate of Psychological Sciences, associate professor of the Trade Union Movement and Humanitarian Disciplines at the Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations

EXPERT EFFICIENCY ASSESSMENT OF THE ADMINISTRATIVE DECISIONS MAKING SUCCESS

The article is devoted to the urgent questions of research tools creation for the examination of the leader's activity in the frame of administrative decisions making. On the basis of the developed project of efficiency indicators of the administrative decisions the stages of this process substantially explicate in different spheres of administration.

Key words: *administrative decisions, success, expert assessment, validity, reliability.*

Sharipov Renat Glyusovich,

the Candidate of Philosophy, associate professor of the History of the State, Law and Constitutional Law Chair at Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations

Khairullin Ildus Radifovich,

Assistant Attorney of the Kalinin public prosecutor's office of Ufa

ON THE ROLE AND SUBJECTNESS OF THE ETHNOS IN THE LEGAL LIFE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The problem considered in the article is urgent as the Russian Federation is multiethnic. Polynationality as a natural biological and social category also has purely social demonstrations. The effectiveness of the legal regulation in the Russian federative state depends on the right understanding of ethnic processes.

Key words: *ethnology of the law, polynationality, ethnolegal researches, subjectness of the ethnos.*

PATRIOTIC YOUTH EDUCATION

Rybalko Natalya Vladimirovna,

the dean of the Correspondence Department at Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations

PROBLEMS OF YOUTH CIVIL ACTIVITY FORMATION

The article is devoted to the solution of the urgent problem of the youth civil position formation. The author analyses the problem features of the contemporary youth sociocultural environment and suggests possible ways of overcoming the social apathy of the considerable part of the contemporary Russian youth as a significant part of our society.

Key words: *legal state, social activity, civil activity, public activity.*

Zakirov Irek Mukhametovich,

the Candidate of Historical Sciences, associate professor of the History of the State, Law and Constitutional Law Chair at Bashkir Institute of Social Technologies (branch of) the Academy of Labor and Social Relations

BASHKIR LITERATURE AS A HISTORICAL SOURCE: WAR PROSE (SUFİYAN POVARISOV)

The article is devoted to the works of Sufiyān Povarisov, who is one of the notable Bashkir writer-front line soldier. Works of the war veteran are interesting for the contemporary readers as an illustration of hard and sublime times of the Great Patriotic War and as an important historical source.

Key words: *writer-front line soldier, volunteer, historical source, capitulation.*

АВТОРАМ

Уважаемые коллеги!

Редакция научного журнала «Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)» приглашает к сотрудничеству на страницах журнала ведущих ученых, молодых исследователей, аспирантов, соискателей и всех заинтересованных лиц в качестве авторов статей, участников круглых столов, рецензентов и т. п.

Наш журнал новый в мире научной периодики Республики Башкортостан. Основную миссию журнала мы видим в консолидации усилий ученых России и Республики Башкортостан по формированию единого научного информационного пространства.

Целью нашего издания является широкое распространение информации о научной деятельности преподавателей и студентов БИСТ; публи-

кация научных трудов, дискуссионных, аналитических и прогнозных статей ученых и практиков по наиболее актуальным проблемам развития современного общества.

В «Вестнике БИСТ (Башкирского института социальных технологий)» предполагается публикация научных исследований по следующим направлениям:

- Общественные науки;
- Экономика;
- Юриспруденция.

Периодичность издания – 4 раза в год.

Мы заинтересованы в эффективном сотрудничестве с высококвалифицированными специалистами и будем благодарны всем, кто поможет нам сделать наш журнал ярким и интересным.

Стандарт представления статьи в журнал «Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)»

1. Материалы представляются в электронном и распечатанном (1 экз.) вариантах, которые должны быть идентичны (либо только в электронном варианте для тех, кто высылает статью по e-mail: vestnikBIST@mail.ru).

2. Текст статьи набирается в текстовом редакторе Microsoft Word, шрифт Times New Roman, 14 кегль, через 1 интервал, без переносов, выравнивание по ширине. Размер бумаги – А4 (21 см x 29,7 см), ориентация – книжная. Поля: верхнее – 2,5 см; нижнее – 2 см; левое – 3 см; правое – 2 см.

3. Абзацный отступ устанавливается автоматически (Формат → Абзац → Первая строка – отступ 1 см.). **Внимание!** Не следует оформлять абзацный отступ с помощью многократных пробелов и табуляции.

4. Не используйте колонтитулы. Нумерация страниц производится внизу справа, начиная с 1-ой страницы.

5. Встречающиеся в тексте условные обозначения и сокращения должны быть раскрыты при первом появлении их в тексте.

6. Разделы и подразделы статьи нумеруются арабскими цифрами, выделяются полужирным шрифтом и на отдельную строку не выносятся.

7. Таблицы в тексте рекомендуется выполнить в редакторе Microsoft Word (не отсканированные и не в виде рисунка). Таблицы должны располагаться в пределах рабочего поля. Форматирование номера таблицы и ее названия: шрифт обычный, размер 11 пт, выравнивание по центру. **Обратите внимание**, что в конце названия таблицы точка не ставится! Содержимое таблицы – шрифт обычный, размер 11 пт, интервал – одинарный.

8. Рисунки размещаются в рамках рабочего поля. Допускается использование рисунков в форматах JPEG и GIF. Рисунки должны допускать перемещение в тексте и возможность изменения размеров. Используемое в тексте сканированное изображение должно иметь разрешение не менее 300 точек на дюйм. Подпись под рисунком. Форматирование названия и номера рисунка – шрифт обычный, размер – 11 пт, выравнивание по центру, интервал – одинарный.

Обратите внимание, что в конце названия рисунка точка не ставится!

9. Библиографические ссылки на литературу и источники в тексте оформляются в квадратных скобках [номер источника по списку, номера страниц], например, [1, с. 256].

10. Список литературы размещается в конце статьи. Размер шрифта 12 пт., форматирование выравниванием по ширине страницы, например: [1] *Аверьянов Л.Я.* Социология: что она знает и может. М., 1993. (Фамилия и инициалы автора/авторов (выделяется курсивом), название, выходные данные, включая название издательства).

11. В правом верхнем углу указываются сведения об авторе (фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные степени и звания, место работы автора и занимаемая должность), например:

Иванов Иван Иванович
доктор экономических наук, профессор кафедры
«Экономика и менеджмент» Академии труда и социальных отношений,
действительный член Российской академии наук Российской Федерации

12. Ниже, через 1 интервал, прописными буквами 14 кеглем полужирным выделяется название статьи на русском и английском языках. Выравнивание – по центру. **Обратите внимание**, что в конце заголовка точка не ставится!

13. Через 1 интервал 12 кеглем курсивом приводится аннотация на русском и английском языках (по 500-700 знаков с пробелами). На следующей строке – ключевые слова (5-7 единиц).

14. Файл сохраняется в формате doc. Название файла – фамилия автора, например: Иванов.doc.

15. Объем материалов: максимальный объем статьи 15 полных страниц; минимальный – 5 полных страниц.

16. Работы аспирантов и соискателей должны сопровождаться отзывом научного руководителя и выпиской с заседания кафедры с рекомендацией.

17. Для контакта с автором к статье прикладываются почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты.

«Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)»
Серия «Общественные науки». 2011. № 2 (10).

Редакторы: А.К. Сулейманова, Н.Н. Черкесова
Компьютерная верстка: К.В. Калинина

Формат 60x84 / 8 Усл. печ. л. 10,2
Гарнитура Times Заказ 9.
Тираж 1500 экз.

Журнал зарегистрирован
в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77-34653 от 02 декабря 2008 г.

Тираж 1500 экз.

Отпечатано в типографии БИСТ (филиал) АТиСО
450054, г. Уфа, проспект Октября, 74/2
+7 (347) 237-24-82