


Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ



Секция XIII  
Политико-административные  
механизмы развития российского  
федерализма

13-я Международная конференция. Май 2015

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Государственное управление в XXI веке

### Секция XIII

#### Политико-административные механизмы развития Российского федерализма

Материалы 13-й международной конференции  
Май 2015



УДК 321(063)  
ББК 66я431  
Г72

Г72 Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016.

Секция 13. Политико-административные механизмы развития Российского федерализма: [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016. — 66 с.

ISBN 978-5-91304-636-9

ISBN 978-5-91304-649-9 секция 13

В сборник включены доклады и выступления участников международной конференции по широкому кругу проблем государственного управления, Евразийской интеграции, социальных аспектов инновационного развития экономики, современных теорий и технологии управления. Тексты представлены на языке оригинала: русском и английском.

Для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, управленцев-практиков, а также всех, кто интересуется вопросами государственного управления.

Электронное издание

Оригинал макет подготовлен в ООО «КДУ»

© Факультет государственного управления  
МГУ им. М. В. Ломоносова, 2016

978-5-91304-649-9

© КДУ, 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Сморгунов Л.В. (Россия, г. Санкт-петербург)</i> Политические институты инклюзивного развития в федеративных государствах: Россия в сравнительном измерении.....	4
<i>Бобровская Е.В. (Россия, г. Москва)</i> Мифопространство неинституциональной сферы современной российской политики.....	11
<i>Бордовских А.Н. (Россия, г. Москва)</i> Проблема фантомного федерализма в преодолении политического риска в России.....	16
<i>Гареева И.А. (Россия, г. Хабаровск)</i> Медицинский туризм: альтернатива или угроза российскому здравоохранению.....	22
<i>Журавлева Т.А. (Россия, г. Москва)</i> Оптимизация государственных функций в Российской Федерации: аутсорсинг в государственном управлении.....	27
<i>Ильичева Л.Е., Комаровский В.С. (Россия, г. Москва)</i> Институциональные преобразования России: проблемы и перспективы.....	33
<i>Коньков А.Е. (Россия, г. Москва)</i> Возвращение федерализма: внутренние ответы на внешние вызовы.....	38
<i>Косоруков А.А. (Россия, г. Москва)</i> Развитие федеративных начал в государственном управлении России.....	43
<i>Пушкарева Г.В. (Россия, г. Москва)</i> Механизмы формирования территориальной идентичности в пространстве федеративных отношений.....	49
<i>Савенков Р.В. (Россия, г. Воронеж)</i> Типы взаимодействий федеральной и региональной политической элиты в Российской Федерации: между лояльностью и конкуренцией?.....	53
<i>Слатинов В.Б. (Россия, г. Курск)</i> Регионализация вместо федерализации: современный этап русской муниципальной реформы в контексте трансформации властных позиций губернаторского корпуса.....	57
<i>Федорченко В.С. (Россия, г. Москва)</i> Международные аспекты развития русского федерализма.....	62

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: РОССИЯ В СРАВНИТЕЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ

*Аннотация.* В перечне обсуждаемых сегодня вопросов, касающихся развития стран БРИКС, находится тема связи темпов экономического роста с проблемами справедливости и качества жизни. Хотя в теории экономического роста утверждалась несовместимость эффективности и справедливости, многие исследователи сегодня говорят, что сам по себе интенсивный экономический рост без справедливости не может служить показателем современного развития. Да, по темпам роста некоторые страны БРИКС опережают «старый мир», однако им еще далеко до того состояния, которое обеспечивает удовлетворенность жизнью населения этих стран. При этом в виде простого допущения принимается тезис, что политика экономического роста в этих странах не увязана с проблематикой справедливости и качества жизни. Хотя, конечно, допускается, что без экономического роста эта проблематика не может быть актуализирована, однако считается, что трудно или даже невозможно одновременно решать задачи сочетания роста и качества жизни в условиях современной экономической конкуренции. Взаимосвязь экономического роста и справедливости описывает концепция инклюзивного развития. Как писал Майкл Спенс – лауреат Нобелевской премии по экономике: «Инклюзивность стала самой существенной частью устойчивого роста. Изначально понятие «инклюзивности» пришло в экономическую науку из Индии, но теперь оно используется очень широко. Оно касается распределительных аспектов роста и выражает две основные идеи: 1) возможности, создаваемые ростом, должны быть открыты для людей; 2) степень неравенства доходов и доступа к основным услугам должна быть ограничена приемлемыми пределами» [1, с. 116-117]. Проблема, следовательно, упирается в синергию целей государственной политики и ее способности сочетать экономический рост и исполнение жизненных функций. Речь идет об управляемости государства, об управлении публичной политикой как о системе, построенной на принципах сложного сочетания задач, а не ранжирования приоритетов. В этом отношении справедливость и качество жизни из отдаленного результата экономического развития превращается в один из его основных факторов и стимулирующую причину.

Категория управляемости активно используется в современных российских экономических, политических, социологических исследованиях. В экономических исследованиях, например, Белоус А.Б. рассматривают управляемость как одну из основ экономической науки и практики управления [1; 2]. Усик Н.И. отмечает важность прогнозирования экономических процессов и рассматривает конкурентоспособность как результат грамотного управления [13], Куликов В.Г., Рыбалкина З.М. занимаются количественной оценкой управляемости [4]. Среди работ отечественных авторов также можно выделить исследования Пригожина А.И., Рубцовой М.В., Опрятной О.Н., Култыгина В.П. занимающихся выявлением взаимосвязи управляемости с самоорганизацией общества, неопределенностью и властью (в том числе, ценностным аспектом управляемости) [8; 9; 7; 5]. У Купряшина Г.Л., Грицкевич Т.И. управляемость выступает критерием успеха стратегии административных реформ и государственного управления в целом,

\* Сморгунув Леонид Владимирович, доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политического управления, Санкт-Петербургский государственный университет.

поскольку она обобщенно отражает реализацию управленческого потенциала государственных структур [6; 3].

Управляемость является предметом изучения и стран БРИКС. Так, сравнительные исследования Пановой В.В. фокусируются на оценке различий в потенциалах и параметрах развития Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР [9].

В 2011 г. был создан Национальный комитет по исследованию стран БРИКС в целях исполнения утвержденного президентским указом 24 мая 2011 г. плана мероприятий по реализации договоренностей, достигнутых на саммите БРИКС в г. Санья (КНР). Исследования по странам БРИКС были осуществлены исследователями МГИМО [12]. Существуют отдельные зарубежные отраслевые исследования по странам БРИКС в связи с проблемой управляемости [14; 15; 18; 20]. Особое значение имеет связь управляемости и экономического роста в условиях неопределенности.

Неустойчивость и неопределенность связаны с новыми условиями – ресурсами и процессами, которые стали определять государственное управление. Первое: хотя материальные ресурсы продолжают определять возможность для государства осуществлять свои функции, однако все большее значение приобретают неосязаемые факторы человеческой деятельности. Сейчас для них мы используем понятия социальный капитал, знание, коммуникация, влияние, ценности и т.д. Именно их действие порождает много инноваций, которые приносят в сфере общественных дел случайности и непредсказуемость. Их принципиальная воспроизводимость и неисчерпаемость требует новой организации, которая вряд ли будет соотносима с иерархией и нормативностью, которые были принципами государственного управления в прошлом веке. В этом отношении само управление становится значимым нематериальным ресурсом. Речь идет, конечно, о том типе управления, который может быть ресурсом эффективной деятельности. В этом отношении страны БРИКС демонстрируют разнообразие подходов к построению динамических способностей государств, используя национальные, региональные и глобальные ресурсы эффективности. Менеджмент в бизнесе давно считается таким нематериальным ресурсом, который повышает конкурентоспособность фирм. В меньшей степени такое понимание присуще в отношении государственного управления. Показательно, что некоторые авторы, анализирующие страны БРИКС, включают в показатели развивающихся держав территорию, естественные ресурсы, население, военный потенциал, экономику, современные технологии, науку и исследования, образование, культуру, традицию действовать глобально, но не упоминают качество государства и государственного управления [17, р. 178-179]. Но и государственное управление начинает трактоваться в аспекте его ресурсности. Современная теория управления, будь то менеджмент или публичная администрация, радикально меняет отношение к когнитивным составляющим управленческого процесса. Из инструментального фактора управления, пусть и процессуально значимого для него, когнитивные компоненты превращаются в субстанцию конструирования организации, организационных отношений, деятельности там людей, связей со средой и т.д. Этому способствуют трансформации в самой системе когнитивных факторов, когда на первый план выходит не информация, а знание и познание (knowledge and knowing). «Когнитивная теория управления» имеет более широкое понимание, захватывающее стиль и методологию размышления об управлении, основанном на знании. Современное управление окончательно теряет смысл технической работы и превращается в значимый фактор порождения знания посредством управленческой коммуникации. Можно сказать, что в политическом отношении современная система управления характеризуется демократическим потенциалом и новыми гуманитарными подходами, учитывающими истинно человеческий характер взаимодействия людей, решающих разные задачи, но все же остающихся разумными и способными понимать друг друга.

Второе: противоречиво на управляемость влияет глобализация. С одной стороны, она вносит в процесс управляемости еще одну переменную – глобальное управление, которая должна учитываться в процессах национального управления. До глобального финансового кризиса действовала гибридная система глобального управления, которая разделяла принципы и методы координации между развитыми и развивающимися странами. Сегодня ситуация изменилась.

Как пишет Майкл Спенс, сегодня нужна система, которая бы предполагала «кооперативное поведение» глобализируемых национальных структур с высокими темпами роста. Он пишет: «Для стран, составляющих ядро «Юольшой двадцатки», потребуется новая система, которая будет учитывать разнообразные потребности, но уравнивать это разнообразие общесистемным балансом и вопросами распределения» [11, с. 327]. Глобализация, с другой стороны, явилась завершением процесса исчерпания ресурса интернационализации, что было характерно для последних двух веков. Ее пределы определил терроризм, миграция и финансовый кризис 2008-10 гг. Идентичность становится вновь притягательным и приобретает значение принципа существования и развития. Однако ее особенностью сегодня и на перспективу является не устойчивая самостоятельность, а множественность определений, которые человек дает себе в гетерогенном мире. И здесь управление уже не может базироваться на заранее определенных и оформленных методах. Фактически, управление становится ситуационным. В ситуационной концепции управления содержание функции координации и ее форма определяются условиями действия организации, ее культурой, особенностями производственного процесса, характерными чертами окружающей среды. Здесь в одном случае подчеркивают формальные или неформальные способы координации деятельности, во втором делают акцент на «буферные запасы ресурсов», позволяющие координировать внутренние процессы в системе в соответствии со средой, в других подходах акцентируют внимание на переходе от вертикальной коммуникационной структуры к горизонтальной в случае перегрузки первой. Еще один аспект с этим связанный касается проблемы национального государства и возможных перспектив его трансформации в новых условиях. Здесь появляется проблема соотношения формируемых глобальных структур координации и современных национальных государств. В этом отношении страны БРИКС являются достаточно любопытным объектом изучения, позволяющим понять, как соотносятся проблемы глобальной и региональной трансформации с сохранением национальной специфики государств. Более того, последняя начинает использоваться в качестве фактора управляемости и конкурентоспособности. Национальный патриотизм становится ресурсом глобальной и региональной миссии государств.

Третье: человек всегда жил в условиях опасности и подвергался риску, но сегодня опасность и риск приобретают характер постоянно учитываемого условия деятельности. Определение вероятности опасности и успеха относится сегодня к технологиям управления. Однако секьюритизация (теория и политика безопасности) противоречиво влияет на современное государственное управление. С одной стороны, она является необходимой целью деятельности государства и оправдания его существования. С другой стороны, она порождает новые угрозы и ограничения свободы. Как справляются страны БРИКС с этой противоречивой ситуацией? Ясно, что конкурентоспособность безопасного государства возрастает. В свое время «новый авторитаризм» использовал идеологию безопасности в качестве ресурса мобилизации для выхода из экономического кризиса. А что сегодня? Может ли безопасность рассматриваться в качестве фактора мобилизации, и насколько эффективен именно этот фактор? Страны БРИКС демонстрируют противоречивые тенденции в этом отношении. Разная степень интенсивности использования этого фактора не отменяет того, что идея безопасности в связке с неопределенностью в самом широком смысле слова имеет отношение и к управляемости, и к конкурентоспособности.

Четвертое: система государственного управления растет количественно. Все попытки как-то регулировать рост в общем не решают кардинально этот вопрос. Это связано со многими причинами. Но главной является то, что государство становится производящим, а не только защищающим институтом. Расширение индустрии государственных услуг требует не только репрезентативности, но и профессионализма. С этим, отчасти, связано отмечаемое падение престижа представительных органов государственной власти и повышение роли исполнительных структур. Уходит старое чиновничество, его заменяет менеджмент. Нельзя не отметить и значение электронного правительства как средства оказания эффективных услуг. Интересно, что во многом страны БРИКС и здесь демонстрируют свою национальную специфику при глобализации технологической базы проектов производящего государства.



Пятое: в последние десятилетия повышается значение самоорганизации, управления через сообщества, интенсификация отношений между обществом и государством. В этом отношении говорят, что государство в общественных делах не должно само «грести», оно должно «быть капитаном». Здесь функция координации приобретает решающую роль, а вовлечение всех в публичность становится новой мобилизацией для бизнеса и гражданского общества. Поэтому понятными становятся социальная ответственность для бизнес-структур и гражданских ассоциаций. Каковы возможные тенденции в государственном управлении стран БРИКС, которые будут связаны с этими изменениями? Можно ли признать все современные трансформации в них перспективными? Как быть со случайными событиями, которые могут значительно повлиять на возможную конфигурацию государственного управления в этих странах? Например, отмечено, что часто неэффективность государственных структур в этих странах компенсируется активностью сообществ, в том числе и сетевых. Это заметно особенно в условиях чрезвычайных ситуаций. В целом, управляемость и конкурентоспособность повышается за счет управления за счет сообществ. Что в этом случае означает бездеятельность или слабая эффективность государственного управления? Каковы способы взаимной поддержки и стимулирования активности государства и сообществ?

В отношении стран БРИКС все же не все так очевидно. Если «азиатские тигры» демонстрировали экономический рост в целом за счет рынка и устойчивого централизаторского проекта управления, то страны БРИКС демонстрируют другую стратегию. Почти все из них пытаются соединить задачи экономического роста с решением проблемы социального исключения, стремились за счет социальной политики поднять уровень человеческого капитала одновременно для развития и повышения качества жизни. Бразилия же демонстрирует более интенсивную политику справедливого экономического роста. В этом отношении интересно сравнение российского опыта патримониального государства, где баланс экономических задач роста упирается в потребности усиления справедливости и качества жизни, с опытом Бразилии и Китая, демонстрирующим разные модели управления публичной политикой, но с результатом движения в сторону уменьшения бедности как социальной изоляции. Социал-демократическая политика последнего десятилетия в Бразилии демонстрирует успех сочетания такой борьбы с бедностью на основе справедливости и роста. Социальная политика в Китае опирается на экономический рост с демонстрацией престижа нового качества жизни. Индия пытается решать проблему бедности колоссальными вложениями в образование и науку.

Концепция справедливого (инклюзивного) экономического роста базируется на стратегической предпосылке единства управляемости, конкурентоспособности и справедливости.

Управление публичной политикой и оценка его эффективности не может осуществляться только по критериям исполнения полномочий и определенных задач. Полномочия могут лишь сказать о том круге вопросов, который могут и должны решать органы публичного управления. Все эти вопросы связаны с организацией условий жизни населения, но не являются целостными показателями жизни населения. В этом отношении понятие «качество жизни» предоставляет большие возможности для выработки и осуществления управления публичной политикой и оценки деятельности органов публичной власти и управления. Следует сказать, что понятие «качество жизни» появляется как реакция на ориентацию оценивать условия жизни только количественными мерами, хотя и не преодолевает до конца эту реакцию (в этом отношении, например, критикуется показатель ВВП на душу населения. Подчеркивается его ошибочность как меры благосостояния [16, р. 363-364]). В этом смысле качество жизни является скорее синтетической категорией, позволяющей объединить условия жизни с особенностями их использования. Такие понятия, как комфорт, удобство, безопасность, доступность, чистота, разнообразие, выбор, калорийность, эстетичность, скорость и другие являются показателями, по которым могут оцениваться условия жизни населения. Конечно, уровень жизни здесь выступает важным базовым показателем, но если говорить о степени развития жизненных условий, то для современного человека качественные показатели имеют особое достоинство. В этом отношении представляется заслуживающим внимания проект оценивания социальной политики государства



не по критерию уровня бедности в экономических терминах, а по показателям «социальной изоляции», определяемой качественными оценками бедности. Важнейшей установкой здесь выступает оценка бедности в терминах включения/исключения, следовательно – принадлежности к социуму. Последнее является важным условием «мобилизации на участие» в публичной политике развития. Такая сложность оценок заставляет трансформироваться и систему государственного (публичного) управления.

В современной политической науке заметна тенденция поиска новой модели государственного управления после финансового кризиса 2007-10 гг. и в условиях нарастания сложности общественных трансформаций. Теоретически и практически ясно, что возрождение государства должно осуществляться с использованием новых методов и форм деятельности. Однако до сих пор задача решается только односторонне: (1) обращается внимание на структурные и процессуальные составляющие государственного управления (политико-административные сети), но в меньшей степени анализируется сопоставимость структур, функций и процессов целям управления; (2) подчеркивается необходимость усиления публично-политического характера управления (менеджмент публичных ценностей), но не ясным является вопрос об архитектуре государственного управления; (3) анализируется состоятельность государства (функционализм) и в меньшей степени его динамические способности. Актуальной задачей в этой связи является соединение многих сторон государственного управления в концепции управляемости. Сложность и неопределенность повышает значение холистского подхода в исследовании, которому соответствует понятие управляемости. Актуальность проблематики определяется также слабой изученностью влияния новых ресурсов, позволяющих решать одновременно задачи управляемости и инновационной конкурентоспособности. Это, конечно, знание, новые технологии и коммуникационные средства. В этом отношении изучение новых моделей государственной управляемости в аспекте построения динамических способностей государства, обеспечивающих ему проактивную роль во взаимодействии со сложными и неопределенными средами, является актуальной задачей.

Государственная управляемость в условиях неопределенности выступает в этом отношении в трех понятиях: (1) управляемость как способность государства использовать свои стратегические ресурсы для повышения конкурентоспособности в мире; (2) управляемость как постоянная координация государством ответственных интересов в публичном пространстве выработки и реализации публичной политики; (3) управляемость как обеспечение политическими институтами справедливости и повышения качества жизни. В общем, государственная управляемость соотносима и с конкурентоспособностью государства и с его суверенитетом как способностью координировать публичную власть, на субъектность реализации которой притязают негосударственные акторы. В целом, «управляемость демонстрирует различные профили разнообразия, динамики и сложности, завися от сочетания открытых и закрытых управленческих интеракций на их интенциональном и структурном уровнях» [19, р. 204]. Изменяется природа государственного насилия. Координация посредством легитимного насилия и приказа уступает место координации посредством вовлечения в публичность. При этом публичная власть выступает как постоянно согласуемая воля координируемого сообщества, а не принадлежность неразделенного единства.

Важным выступает объединение управляемости, конкурентоспособности и справедливости в институтах развития. При этом, конечно, институты развития, входящие в национальные инновационные системы (НИС), обеспечивают эффективность и конкурентоспособность экономического роста, потребляя результаты справедливого развития в виде распределения знаний, качественных человеческих ресурсов и социального включения. Важны также политические институты развития, в рамках которых возможен справедливый экономический рост. Три из них являются решающими: институты многоуровневого управления (институты субсидиарности); институты политико-управленческой интероперабельности (институты «бесшовного правительства») и институты сотрудничества государства, бизнеса и гражданского общества (институты «открытого правительства»). Как представляется, именно они создают не только

окружающую среду для развития, но и являются инструментами процедурной справедливости, позволяющей осуществлять публичную политику на принципах сложного сочетания задач, а не ранжирования приоритетов.

Страны БРИКС являются здесь адекватным объектом исследования, т.к. (1) позволяют использовать поиск истоков управляемости каждой из пяти стран на основе методологии картографирования процессов; (2) характеризуются рядом признаков управляемости, отвечающих условиям сложности и неопределенности. Использование методологии картографирования процессов для составления гипотетической модели управляемости в условиях глобальной неопределенности применительно к странам БРИКС способствовали формированию следующей общей концептуальной модели: исходные состояния потребности управляемости (политический, социальный, экономический кризис или конфликт; потребность менять тип развития); внешнеполитические стимулы управляемости (суверенитет и глобальная управляемость); построение динамических способностей государства для управляемости (политико-административные реформы и институты политико-административного нового типа развития); сочетание внутренних и внешних политик управляемости (процессы региональной, национальной и глобальной интегрированности; социальный капитал политико-сетевого взаимодействия); события конкурентоспособности государств (динамика разрешения проблем на основе политической интегрированности).

В противоположность линейному исследованию готовности государственного управления к системным реформам в странах БРИКС, проведенному коллективом фонда Bertelsmann Stiftung с использованием Индикаторов устойчивости государственного управления (Sustainable Governance Indicators (SGI)) [<http://www.sgi-network.org/brics/?BRICS>], более адекватной реальности является нацеленность на изучение формирования динамической государственной управляемости на основе Индекса динамических способностей государства, включающего следующие основные подходы: (1) стратегическое мышление и институционализация; (2) динамика стэкхолдерской активности и изменений; (3) публичное позиционирование и «вовлечение в публичность»; (4) построение способностей и знание посредством научения; (5) соотношение устойчивого развития и инновационной активности; (6) лидерство и конкурентоспособность; (7) управляемость как ответ на типы неопределенности (сущностная, институциональная, структурная). Именно этот подход позволяет объединить в исследовании структурные и деятельностные (событийные) составляющие процесса развития государств, усиливающих свое влияние на сложный глобальный мир.

### **Список литературы.**

- [1] Белоус А.Б. Управляемость как фактор инновационного развития экономики // Российский научный журнал «Экономика и управление». – СПб. – 2007. № 6 (32). – С.40-43.
- [2] Белоус А.Б. Управляемость. Научные основы управляемости. – СПб.: ООО «Книжный Дом», 2008. – 144 с.
- [3] Грицкевич Т.И. Современные реформы: управляемость и гносеологическая неопределенность // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Философия. 2007. Т. 5. № 1. С. 60-64.
- [4] Куликов В.Г., Рыбалкина З.М. Количественная оценка управляемости организацией // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2008. Т. 1. С. 31-38.
- [5] Култыгин В.П. Социальная управляемость как явление и как проблема в эпоху постмодерна // Личность. Культура. Общество. 1999. Т. 1. № 1. С. 167-193.
- [6] Купряшин Г.Л. Модернизация и управляемость // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2011. № 2. С. 67-86.

- 
- [7] Опрятная О.Н. Тринитарный подход как методологическое основание управления сложностью // Социология: Методология, методы, математическое моделирование. 2005. №21. С. 029-050;
- [8] Пригожин А.И. Управляемость организацией // Прикладная социология и менеджмент М. 1998. С. 347-368.
- [9] Рубцова М.В. Концептуальные основания исследования феномена управляемости в социологии управления / М.В. Рубцова. – СПб.: Книжный дом, 2010.
- [10] Рубцова М.В. Управляемость и власть: соотношение понятий в социологии управления / М.В. Рубцова // Социология власти. 2009. №1. С. 177-183.
- [11] Спенс М. Следующая конвергенция. Будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях. М.: Изд. Института Гайдара, 2013.
- [12] Страны БРИКС как восходящие государства-гиганты: новая роль в системе международных отношений, глобальная проекция внешнеполитических стратегий, сравнительный анализ национальных моделей модернизации. Опыт для России» / Отв. ред. Л.С. Окунева, А.А. Орлов. М.: Изд. МГИМО-У, 2012.
- [13] Усик Н.И. Об управляемости глобальной экономикой в условиях неопределенности / Экономика и экологический менеджмент. 2010. №1. С.15-18.
- [14] Alston, Lee J., Marcus Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira (2008), On the Road to Good Governance: Recovering from Economics and Political Shocks in Brazil, in: Ernesto Stein and Mariano Tommasi (eds.) Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, Cambridge:Harvard University Press.
- [15] Alston, Lee J., Marcus Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira (2009) Presidential Power, Fiscal Responsibility Law, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil, in: Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, and Ernesto Stein (eds.) Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America, Cambridge: Harvard University; Press.
- [16] Duraiappah A.K., Minoz P. Inclusive wealth: a tool for the United Nations // Environment and Development Economics. 2012. Vol. 17. N 3.
- [17] Emerging Powers in a Comparative Perspective. The Political and Economic Rise of the BRIC Countries / Ed. by V. Nadkarni, N. Nooman. N.Y., L., New Delhi, Sydney: Bloomsbury, 2013.
- [18] Foweraker, Joe (1998), Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, in: British Journal of Political Science. Vol. 28, p. 651-676.
- [19] Kooiman J. Governing as Governance. L. et all: Sage, 2010.
- [20] Pereira C., Orellana S. Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil// Journal of Politics in Latin America. 2009, Vol. 3, P. 57-79.

## МИФОПРОСТРАНСТВО НЕИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СФЕРЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

***Аннотация.** Множественность сфер, в которые включена политика как специфический вид человеческой деятельности, обусловлена ее многогранностью и инклюзивностью. С одной стороны, область политического ограничена феноменологией власти. С другой стороны, действия правящих кругов непосредственно сказываются на каждой социальной группе населения, а действия общества влияют на политические решения лидеров. Наряду с публичной институциональной деятельностью существует сложная, слабо поддающаяся систематизации и анализу субъективная сфера политики, также именуемая неинституциональной [10]. И чем сложнее ментальная структура общества, тем труднее государству оказывать влияние на общественно-субъективную сферу.*

Менталитет современного российского общества носит сложносоставной характер, представляет собой структуру из различных пластов коллективного сознания, отражающих социальный опыт разных исторических эпох – элементы традиционализма дореволюционной эпохи, архетипические конструкции социалистическо-коллективистского сознания при СССР, новообразующийся пласт постсоветского гражданского сознания, а также менее распространенные ментальные наслоения в виде криминальной культуры 90-ых и актуальная для мегаполисов культура консьюмеризма [7].

Такая особенность субъективной сферы жизни россиян вызывает определенные сложности для развития национальной политической системы. Полиментальность на уровне политического сознания, мигрируя в культуру, формирует культурную расколотость. В результате, в российском обществе на протяжении столетий существует и развивается дихотомическая разделенность между носителями разных видов менталитетов и традиций, и подобное тревожное состояние общества нередко использовалось правящими элитами для поддержания собственной легитимности и борьбы с инакомыслящими [11]. Общий тревожный фон в умах граждан проявил себя как благодатная почва для восприятия и развития мифополитических конструкций по типу «свой-чужой» в своем деструктивном облике – формированию внутренних социальных конфликтов посредством демонизации «чужих».

Полиментальность в таком состоянии, в котором сейчас она присутствует в сознании российского общества, хранит в себе опасность как для перспективного развития политической системы, так и для нынешнего политического режима. Опасность двоякая, но концентрирующаяся в активности наименее социализированных, находящихся на периферии групп. Как показала история, именно маргинальные слои оказываются политически наиболее активной силой в кризисное время.

Общая психологическая тревожность и культурная разрозненность ужесточают характер общественных конфликтов, а в мобилизационные периоды данные конфликты приводят к физическому выживанию и уничтожению целых социальных групп и слоев. Двойственность опасности заключается в том, что в одних случаях подобные столкновения инициируются «сверху», посредством активного использования мифов о внутренних и внешних врагах. В данном случае, общество подвергается репрессиям и в дальнейшем десятилетиями страдает от культурно-психологической травмы, усвоившейся в коллективном сознании на уровне импринтинга,

\* Бобровская Екатерина Владимировна, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

и оказывается неспособным к цивилизованной артикуляции своих интересов и реализации гражданской активности (импринтинг – это психофизиологический механизм, выражающийся в восприятии реципиентом образа или опыта в стрессовой ситуации, в результате которого в психике формируется устойчивая поведенческая программа, в последующем воспроизводящаяся в подобных ситуациях). В других случаях, источником деформации социального порядка становится импульс «снизу». В ситуации общей низкой политической активности и внутренне напряженной полиментальности для правящих элит увеличивается риск появления радикальных оппозиционных течений, направленных на смену существующего режима. Подобные радикальные движения нередко возглавляются харизматическим лидером, который формирует и навязывает свою мифологическую картину мира аморфному большинству под видом идеологии-доктрины. Нередко данная идеология особым образом аккумулирует в себе наиболее востребованные ценности для общества, в результате чего полиментальные пласты меньше резонируют друг с другом, и между ними появляется логическая взаимосвязь. При этом те группы, которые не приняли новую идеологию, вытесняются на периферию политической жизни, или физически устраняются активными агрессивно настроенными группами.

Культурную и ментальную фрагментарность сознания граждан современного российского государства усугубляет неравномерность развития регионов. Крупные города, представляющие собой торговые узлы, вступили в информационную эпоху, что непосредственно сказалось на психологии жителей этих городов. В силу развитой торговли, агрессивной конкуренции и интенсивных коммуникаций, трансформации в массовом сознании и политической культуре происходят более динамично. С другой стороны, на данный момент эти трансформации носят поверхностный характер, не затрагивая глубинные пласты и архетипическую структуру сознания [2]. В свою очередь, менее развитые регионы сохраняют традиционную или социалистическо-коллективистскую ментальную направленность.

Феномен российской полиментальности обусловлен не только историческим развитием, но и нынешним федеративным устройством государства. Помимо использования различных публичных, административных и институциональных методов развития политической системы и общества, современные правящие элиты стремятся идеологически влиять на общественное поведение. Учитывая внутреннюю ментальную расколотость россиян, востребованными методами поддержания легитимности режима являются трансляции наиболее общих символических репрезентаций посредством политического мифа. Политический миф – это сложный феномен, существующий на стыке государственного управления, культуры и психологии массового сознания.

Система мифов, транслируемая посредством СМИ, формирует мифопространство как особую область культурно-ценностных координат, в рамках которой у реципиента формируется устойчивая монолитная картина мира, в центр которой помещаются ключевые мифоконструкции, а противоречивая информация вне зависимости от реалистичности вытесняется на периферию разума. Базируясь на концепции социального пространства П.Бурдьё, мифопространство в политике можно понимать как отдельное подпространство или поле, являющееся элементом общей структуры, которое обязано своим положением в общей структуре неравному распределению властных ресурсов, и в рамках которого осуществляются борьба за власть. Учитывая виртуальный характер мифа, сложно говорить о физической реализации различных благ в мифопространстве [1]. В контексте мифа реализация непосредственных благ замещается реализацией символической посредством ритуалов, праздников, маршей и т.д. В результате, борьба за ресурсы и закрепление их за определенной группой реализуется с помощью символов и символических действий. О.Ю. Малинова выделяет эту деятельность в отдельный вид государственной политики – символическую политику [4].

В контексте пространства политического мифопространство являет собой отдельную среду ментального «существования разнообразных форм политической жизни, характеризующаяся протяженностью территории, на которую распространяется исторически обусловленная политическая жизнь или политическое влияние» [9]. Исходя из концепции политического простран-

ства Г.В. Пушкаревой, мифопространство – это подвид политического пространства, в рамках которого с помощью мифов фиксируются «дистанции и различения в области формирования, функционирования и развития политических властных отношений» [6].

Мифопространство как сущностное явление носит двоякий характер. С одной стороны – это зона архаического мировосприятия, сформировавшаяся в сознании еще древних сообществ, и унаследованная современным обществом как иерархизированная схема аффективных когнитивных структур. С другой стороны, это внутреннее поле социального пространства и отдельная область политического пространства. Мифопространство охватывает все три элемента неинституциональной сферы политики, и находит свое специфическое отражение на психологическом, идеологическом и доктринальном уровнях.

На психологическом уровне политический миф по своим феноменологическим свойствам схож с мифом архаическим. Наиболее точное определение мифа дает А.Ф. Лосев, подразумевая под мифом «диалектически необходимую категорию сознания и бытия, которая дана как вещественно-жизненная реальность субъект-объектного, структурно выполненного... взаимообщения, где отрешенная от изолированно-абстрактной вещности жизнь символически претворена в до-рефлексивно-инстинктивный, интуитивно понимаемый умно-энергичный лик» [3]. Миф архаический – первичная форма миропознания человеком, а миф политический – форма усвоения должной политической архитектуры. В.С. Полосин определяет политический миф, как мифологическую форму, хранящую в коллективной памяти народа удачный опыт, связанный с действием институтов его самоорганизации и управления и направленный на укрепление суверенитета нации [5]. Политический миф – это порождение массового сознания, представляющее из себя эмоционально-окрашенную, яркую картину политической реальности, по своей структуре аналогичную архаическому мифу, базирующаяся на архетипах массового сознания. Это особый тип мифа, который хранит в коллективной памяти народа его социальный опыт, императивы духовно-нравственного измерения политических процессов [8].

Политический миф, выходя за пределы психологического уровня, перемещается в сферу политической культуры. Это второй уровень неинституциональной сферы политики. Мифологичность русской культуры выражается в ее архаично-сакральном характере. Н.Г. Щербинина выделяет архаическую основу российской политической культуры, ее серьезность, в отличие от игрового характера политических культур западного типа. В таком контексте политическая культура России развивалась посредством видоизменения своей архаической основы. Серьезность и традиционность, как статичные черты, сформировали сакральное восприятие политических институтов, структур и форм. Это все стало возможным благодаря тому, что сакральный элемент стал смыслообразующим в общественном сознании. Таким образом, традиционно-архаическая политическая культура России представляет весьма колоритное «сооружение», помещенное на сакральный базис. Она демонстрирует так называемый «органический тип» общественного единения, когда антитетическая по характеру культура самопроизвольно восстанавливает политико-социальное равновесие [12]. Учитывая эту специфику, а также особенности менталитета и влияние на него исторических событий, конструирование политической реальности в России осуществлялось с помощью символических форм, наибольшим потенциалом среди которых обладал и обладает политический миф. Именно через мифы происходит осмысление ситуации, эмоциональная оценка происходящего и конструирование желаемого будущего.

Конструирование реальности посредством мифа осуществляется на доктринальном уровне неинституциональной сферы политики. Государство оставляет за собой доминирующую позицию в формировании повестки дня в информационном пространстве. Государственная политика не может осуществляться без должного освещения государственных целей, приглушения их негативных резонансов и укрупнения позитивных аспектов. Более того, для разъяснения государственных целей гражданам применение мифологических и символических образов и конструкций достаточно распространено [13]. Внешняя политика, в силу большей отдаленности и абстрагированности от социума, сложнее поддается рациональной оценке, нежели политика внутренняя, что обеспечивает ее образное, наполненное мифологемами и символами, восприя-



тие сознанием через массовую коммуникацию. Более того, архетипы «свой» и «чужой», мифологемы типа «внешний враг» и «верный союзник» наиболее ярко выражаются именно в освещении событий в международной политике, нежели во внутренней. Причем, наиболее мифологически нагруженными элементами выступает освещение вооруженных конфликтов в СМИ и информационные войны. Нередко данные элементы выступают единым блоком, исходы каждого по отдельности, тем не менее, могут быть совершенно разными.

В анализе внешней политики России и выявлении в ней роли политического мифа, необходимо рассмотреть не только позицию общественного мнения по данным вопросам, мифические и стереотипные пласты массового сознания, ценностные установки российской элиты, декларируемые национальные интересы России, но и обратить внимание на характер субъективно-ценностных дихотомий между российскими и западными элитами.

Государственная политика, как вид целенаправленной групповой человеческой деятельности, инициируется и опосредуется духовными, идеальными, ценностными, аффективными факторами. И если с содержательной точки зрения они представляют собой все те же идеи и представления, которыми руководствуются политики, управленцы и другие контрагенты, то с онтологической точки зрения весь процесс формирования государственной политики представляет собой не что иное, как непрерывное осуществление и опредмечивание мнений участвующих в принятии решений лиц и групп, их позиций по конкретным вопросам, а также традиций, ментальных структур, архетипов, образов и мифов [13].

Таким образом, политические мифы пронизывают все уровни неинституциональной сферы современной российской политики. Соответственно, на каждом уровне формируется свое мифопространство, как область ориентации личности в системе ценностных координат. Тем не менее, невозможно констатировать, что общее неинституциональное мифопространство представляет собой монолитную структуру. В современных реалиях данная область весьма неравнозначна по своему смысловому наполнению. Учитывая полиментальность, неравномерность регионального развития и многонациональность российского государства, мифопространства на психологическом, культурном и особенно доктринальном уровнях не всегда сходятся друг с другом.

В рамках мифопространства доктринального уровня преобладают наиболее подвижные координаты. Его архитектура может в значительной мере меняться в зависимости от целей проводимого политического курса. В то же время, от органичности сочетания доктринального мифопространства с культурным и психологическим зависит эффект от работы по легитимации политических решений в умах граждан.

### **Список литературы.**

- [1] Бурдые П. Социология политики/П. Бурдые; [пер. с фр./сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко] //М.: Socio-Logos. – 1993.
- [2] Лапин Н.И. Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации //Социологические исследования. – 2011. – №. 9. – С. 3–17.
- [3] Лосев А.Ф. «Диалектика мифа» М.:Академический Проект, 2008.
- [4] Малинова О.Ю. Символическая политика и конструирование макрополитической идентичности в постсоветской России //Полис. – 2010. – Т. 2., С. 90-105.
- [5] Полосин В.С. Диалектика мифа и политическое мифотворчество.– Диссертация на соискание степени д.философ.наук, Москва, 1998, 451 с.
- [6] Пушкарева Г.В. Homo politicus: человек политический. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2014.
- [7] Ракитянский Н.М. Понятия сознания и менталитета в контексте политической психологии //Вестник Московского университета. Серия. – 2011. – Т. 12. – С. 89-102.
- [8] Савельев А. Политическая мифология. Идеология и политические утопии. <http://www.savelev.ru/book/?ch=348> (31.03.2015)
- [9] Семигин Г.Ю. Политическое пространство/ Политическая энциклопедия. В 2 т. Т.2. – М.: Мысль, 1999.



- 
- [10] Соловьев А.И. Политология: Политическая теория и политические технологии. – М.: Аспект Пресс, 2000.
- [11] Соловьев А.И. Российская ментальность в стратегиях авторитарных режимов // Власть. – 2014, – №2, С. 41 – 46.
- [12] Щербинина Н.Г. Героический миф в конструировании политической реальности России. Москва, 2008.
- [13] Якунин В.И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики. М.: РОССПЭН, 2006.

## **ПРОБЛЕМА ФАНТОМНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ПРЕОДОЛЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РИСКА В РОССИИ**

**П**олитический риск является основным фактором сдерживания входящих иностранных инвестиций во всем мире. Согласно проведенным в 2015 г. опросам, 42% опрошенных транснациональных корпораций – на 6% больше, чем в прошлом году – считают политический риск главной угрозой на иностранных рынках [1]. Инвесторы говорят о возрастании риска во всех развивающихся странах, однако в России данная проблема в последний год стоит особенно остро. Причиной тому не только неблагоприятная геополитическая обстановка в связи с украинским кризисом, но и усиление риска за счет ряда внутривнутриполитических факторов, прежде всего, связанных с непрозрачностью всей политической системы [2].

При этом очевидно, что значение иностранных инвестиций в период кризиса только усиливается. В ситуации бюджетного дефицита, когда государство не может себе позволить в достаточном объеме финансировать инвестиции, а также в условиях нехватки источников кредитования, существенно ограничивающей национальных коммерческих инвесторов, внешний капитал становится центральным звеном в поддержании экономики страны. Таким образом, возврат доверия иностранных инвесторов к российскому рынку должен быть приоритетом государственной политики и в самое ближайшее время. Надо отметить, что данная задача вполне осознана правительством и лично президентом РФ. Майские указы, в частности, фиксируют необходимость формирования благоприятного имиджа России в глазах международного бизнеса за счет улучшения позиций в соответствующем рейтинге Всемирного банка [3]. Действительно, за 5 лет России удалось сделать рекордный скачок в вышеупомянутом рейтинге, поднявшись с 118 позиции в 2011 г. на 62 в 2015 г. Однако инвестиционная динамика, несмотря на общий положительный тренд (в среднем за 5 лет), значительно отстает от темпов улучшения позиций в рейтинге по ведению бизнеса, и это без учета прогнозируемого драматического сокращения потоков входящих инвестиций в 2014 г. [4].

Меры по последовательному улучшению имиджа государства в глазах иностранного инвестора представляют собой необходимый элемент повседневной государственной политики. Однако частичной инвестиционной либерализации, ставшей эффективным инструментом привлечения иностранного капитала в других странах БРИКС (например, в Индии [5, с. 88-89]), в тех условиях, в которых сегодня находится Россия, может просто оказаться недостаточно. Чтобы завоевать доверие инвесторов необходимо проведение глубоких реформ, которые бы стали символом нового этапа в развитии страны. В свое время такими «шоковыми» мерами стали реформы под руководством Егора Гайдара, позволившие иностранным инвесторам дать столь необходимый тогда стране капитал. Разница, однако, состоит в том, что международный инвестор не ждет сегодня от России проведения элементарных либеральных реформ, как он того требовал в 1990-х гг., в настоящее время ему необходимы гарантии иного характера.

Современный бизнес готов работать в самых разных странах с разным уровнем либерализации экономики. Так, Китай, экономику которого едва ли можно назвать либеральнее российской, остается одним из наиболее привлекательных рынков для инвесторов, где политический риск оценивается на порядок ниже, чем в России [6]. Несмотря на жесткость регулирования, в Китае у инвестора есть четкое понимание «правил игры», и это позволяет им оценить свое положение на рынке и составить более или менее обоснованные прогнозы развития ситуации. То, чего ищет

---

\* Бордовских Анастасия Николаевна, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

международный бизнес сегодня, это четкого понимания политических условий, в которых ему придется работать в иностранном государстве, и именно этого понимания ему критически не хватает в России. Ядром риска здесь является неясность самой политической организации государства, непрозрачность стратегии и целей руководства страны, характер распределения полномочий между разными уровнями власти. Совершенно особый вид «русского федерализма» является одним из первичных источников данной непрозрачности.

Для интересующегося российским рынком инвестора федеративное устройство изначально представляет собой, скорее, положительную сторону ведения бизнеса. В федерациях, как правило, существует позитивное соперничество между регионами по созданию наиболее благоприятных условий для иностранных компаний, а также возможность прямой коммуникации бизнеса с региональной властью в поиске вариантов решения возникающих преград и спорных вопросов. В целом, иностранные компании предпочитают работать в федерациях, позволяющих им сужение площадки диалога с государством до регионального уровня [7]. Тем не менее, в России этот первичный оптимизм быстро сменяется растерянностью инвесторов, так как при проведении детального анализа бюджетного и политико-административного устройства вместо федерации перед ними предстает унитарное государство с довольно жесткой вертикалью власти.

Непрозрачность русского федерализма, даже если, на первый взгляд, это может казаться не столь значительным фактором для имиджа страны в глазах международного бизнеса, на самом деле, представляет собой весьма серьезную проблему. Инвестору необходимо понимать, где точно находятся источники политического риска, которому он подвергается, и степень федерализации, во многом, здесь носит определяющий характер. Оценка инвестиционного проекта складывается не только из учета универсальных показателей экономического процветания, социального благополучия и политической стабильности какой-то страны в целом, но и регионов, в которых непосредственно реализуется проект. В странах федеративного устройства региональные показатели могут оказаться для инвестора важнее общестрановой картины политического риска. Вопрос политических полномочий местной администрации, их реальное влияние на экономику региона, на развитие инфраструктуры, реализацию заявленных программ и т.д. крайне важен для потенциального инвестора на всех трех этапах риск-менеджмента – идентификации, оценки и управления.

Когда речь идет об унитарном государстве с жесткой вертикалью власти и централизованным управлением, инвестор будет оценивать микро-риск отдельного проекта, в основном ориентируясь на настроения политической элиты центра. Он будет ограничен в применении традиционного набора корпоративных мер снижения политического риска и, таким образом, будет склоняться в большей степени к методам страхования, а также полагаться на международные механизмы предотвращения его возможных убытков по политическим мотивам. Напротив, в федерациях или де-факто децентрализованных государствах, в которых региональные и местные власти обладают рядом законодательных, политико-административных и бюджетных прерогатив, идентификация и оценка риска будут более чувствительны к факторам микросреды данного региона, управление риском будет в большей мере опираться на корпоративные механизмы профилактики и снижения угроз. Доступ к инструментам лоббирования, а также возможность прямого диалога с государством и неправительственными группами интересов вместе будут существенно менять картину политического риска.

Несмотря на общие предпочтения инвесторов в пользу федеративных форм государственного устройства, на практике оба механизма имеют как ряд существенных плюсов, так и минусов. Федерализм или, как минимум, высокая степень децентрализации в большей степени привлекают инвестора на первичном этапе анализа проекта, так как они предполагают более широкие возможности прямого воздействия бизнеса на власть. Однако вместе с тем, исследования показывают, что в федеративных государствах выше коррупция [8], региональный сепаратизм и культурная асимметрия [8], которые являются довольно весомыми факторами усиления политического риска. Недостатки централизации более понятны инвестору в то время, как он существенно недооценивает возможности ее положительного влияния на деловой климат в стране.

Прежде всего, здесь идет речь о высокой координации политической линии (согласно некоторым исследователям именно она позволила в 1990-е годы более эффективный экономический рост в Китае по сравнению с Россией [10]) и лучшей подотчетности чиновников, защищающей инвестора от произвола власти [11].

В теории федерализм должен представлять собой «золотую середину» между централизацией и децентрализацией, ведущей к сецессии» [13, с. 12], однако на практике данный баланс между центром и периферией оказывается крайне сложно поддерживать, особенно в условиях региональной экономической асимметрии, которая наблюдается и в России. Диалектическая природа федерализма и сложность поддержания государственной целостности, с одной стороны, и региональной самостоятельности, с другой, предопределяют частое несоответствие заявленной федеративной организации государства соблюдению данного принципа на практике. Такого рода непрозрачность и неясность распределения, прежде всего, бюджетных и политико-административных полномочий, в силу своей непрозрачности и отсутствию четких долговременных правил, приводят к крайне опасному дисбалансу. Если вопрос о характере влияния федерализма или унитаризма на инвестиционный климат страны является спорным, нет никаких сомнений в том, что самой худшей альтернативой может стать только так называемый «фантомный» федерализм [12, с. 65], а наблюдаемый сегодня характер взаимодействия центра и регионов в России в наибольшей степени соответствуют именно данному определению.

Несмотря на то, что многие связывают развитие фантомного, только де-юре декларированного федерализма с политикой Владимира Путина, приведшей к «фактической девальвации институтов и практик отечественного федерализма» [14, с. 62], нужно понимать, что комплекс решений, принятых в начале 2000-х годов, стал вполне закономерной и вынужденной реакцией на последствия скоропалительных реформ 1990-х годов и Федеративный договор 1992 г. После развала СССР тексты основных законодательных актов разрабатывались в спешке и отвечали сиюминутным потребностям страны. Большинство из них заведомо были обречены на краткосрочную эффективность, которая, надо признать, была обусловлена потребностью быстрых решений по созданию законодательной базы новой России, и критика первого либерального правительства Ельцина представляется здесь неуместной. Федеративный договор 1992 г. разрабатывался в экстренных условиях, под угрозой фактического распада совсем недавно образованного государства. Как справедливо отмечает В.В. Ковалев, «в сложных политических и экономических условиях девяностых годов Федеративный договор и договоры с отдельными республиками стали единственно верным и эффективным средством удержания некоторых регионов в составе Российской Федерации» [13, с. 12].

Последующие годы можно называть периодом поиска отдельного компромисса центра с разными региональными образованиями в составе Федерации, или «договорного» федерализма. Конституция, принятая в декабре 1993 г., с одной стороны, закрепляла равенство всех субъектов, с другой, однако, устанавливала совершенно особый статус республик. В дополнение отдельные договоры и соглашения Российской Федерации с входящими в ее состав республиками предполагали особые условия разграничения бюджетных и политико-административных предметов ведения, что неизбежно вело к усилению асимметрии и, со временем, к региональному сепаратизму.

В 2000 г. с избранием на пост президента Владимира Путина начинается новый этап в развитии федеративных отношений, характеризующийся последовательной централизацией государственной власти. В частности, в это время введена ответственность за нарушение местным законодательством федеральных законов и Конституции РФ, отменено право республик на односторонний выход из состава РФ, большая часть предметов совместного ведения перенесена к исключительной компетенции Федерации. Затем президент был наделен правом отстранять от должности избранных губернаторов и, наконец, был введен новый уровень деления страны на федеральные округа, во главе каждого из которых глава государства назначает теперь своего полномочного представителя. Постепенно Россия все больше начинает походить на унитарное государство при конституционно закреплённом статусе федерации, отдельно подчеркнутым в официальном названии страны.

Очевидно в целях поиска научного объяснения данному парадоксу некоторые исследователи используют термин «централизованной федерации» [15, с. 19; 15, с. 158] для обозначения особой формы государственного устройства, которое мы можем наблюдать сегодня в России. Несмотря на то, данный термин также встречается в работах по проблемам федерализма в Индии [16] или в Малайзии [18], на наш взгляд, он является не более чем концептуальной бессмыслицей, служащей сокрытию очевидных противоречий между заявленными принципами и действительными практиками государства.

Для внешнего наблюдателя, каким является иностранный инвестор, лишь формально декларированный, «фантомный» федерализм свидетельствует о непрозрачности и неясности политической обстановки в стране. Такое государство быстро попадает в группу стран высокого риска, где решения и действия правительства не соответствуют заявленным целям, где нет ни законодательного порядка, ни соответствия де-юре закрепленных норм их де-факто исполнению. Как уже было отмечено выше, и децентрализованные федеративные государства, и высокоцентрализованные унитарные – оба имеют свои плюсы и минусы для представителей международного бизнеса. Однако, сталкиваясь с таким гибридом как «централизованный федерализм», инвестор на инстинктивном уровне, в первую очередь, будет видеть в нем недостатки обеих форм государственного устройства. Иными словами, с практической точки зрения «фантомная» федерация становится худшим вариантом для внешнего контрагента.

Чем выше непрозрачность государственных механизмов управления, тем больше у инвестора пространства для спекуляций. В условиях аналитической «слепоты», когда факторы риска противоречат друг другу и нет возможности получить более или менее уверенное заключение о степени и характере потенциального риска, инвестор на инстинктивном уровне будет стремиться к самому пессимистичному сценарию, преувеличивая влияние негативных показателей и уделяя мало внимания положительным тенденциям.

Если стандарты демократии, либерализма и законодательных гарантий важны при первичной градации всех стран на категории низкого, среднего и высокого риска, то прозрачность становится важнейшим фактором продвижения страны внутри каждой группы в отдельности. В случае России сегодня не идет речи о переходе в зеленые зоны карт политического риска, главной целью должно являться повышение ее позиций в средней группе и недопущение перемещения в категорию стран высокого риска, чего, к сожалению, уже не удалось предотвратить в оценках некоторых агентств [6]. При этом инвестор не имеет четкой картины политической обстановки в России, и не знает, к чему именно он должен быть готов при приходе на российский рынок. Таким образом, Россия уступает сегодня своим соседям по группе риска не по причине несоблюдения демократических стандартов или недостаточной либерализации экономики, а именно в силу непрозрачной политической системы. Именно поэтому иностранный инвестор чувствует себя сегодня в Китае спокойнее, чем в России. Несмотря на недостаточность либерализации экономики и несоблюдение норм, принятых в западных демократиях, в Китае он четко знает, где именно находятся источники риска, и может, таким образом, использовать находящиеся у него в распоряжении методы воздействия на них. При этом в официально более демократизированной России у него постоянно присутствует ощущение недосказанности и двусмысленности политических заявлений, что лишает его возможности сформировать четкую картину условий ведения бизнеса.

России необходимо сегодня решить, в каком направлении она будет развиваться в будущем и какой статус для себя она выберет – централизованного государства или все-таки федерации? Меры централизации, предпринятые в 2000-х гг., были направлены на решение проблем асимметрии российского федерализма и на борьбу с сепаратизмом в отдельных регионах. Однако их эффективность в решении данных вопросов ограничена во времени. Проблема асимметрии и дезинтеграции может быть решена «сверху» только по форме, но не по существу – сепаратистские настроения в регионах могут по-прежнему развиваться, не реализовываясь на практике, но при этом все равно угрожая государственной стабильности.

России слишком большое государство, в котором исторически никогда не было жесткого централизованного управления, а последние сто лет закрепили неизбежность федеративного

устройства в будущем. Безусловно, асимметрия остается основной проблемой и угрозой целостности и стабильности российской государственности. Однако отказаться от ассиметричной модели федерализма в пользу более легкой в управлении симметрии в России представляется крайне сложной задачей. На это влияет целый комплекс исторических, культурных, географических и экономических особенностей нашей страны. Тем не менее, более выполнимой может стать задача сокращения статусов субъектов федерации с четырех, предусмотренных сегодня Конституцией 1993 г., до двух. Данная мера может стать первым шагом на пути сокращения регионального неравенства.

Наделение регионов большим весом в процессе принятия решений на федеральном уровне является наиболее действенным механизмом улучшения взаимоотношений между центром и периферией, способствующим сокращению сепаратистских настроений в регионах. Возврат к смешанной системе выборов в Государственную думу в 2016 г. – это первый шаг на пути большего вовлечения регионов в процесс управления на федеральном уровне. Не менее важным элементом комплексной федеративной реформы является также наделение местных органов власти более широкими полномочиями в решении экономических вопросов. Необходимо вернуть на уровень субъектов Российской Федерации, а в некоторых случаях даже на уровень административных округов, разработку региональной и местной инвестиционной политики, что может стать эффективной мерой по привлечению иностранных инвестиций в регионы.

Истинная прозрачность политических механизмов достигается не сразу и не просто путем нормативного определения стандартов подотчетности государственных органов власти. Россия в 2015 г. – это уже не молодое государство переходного периода, приоритетом для которого являлась скорость принимаемых решений даже в ущерб их основательности и детальной проработке. Прошел также и тот период, когда от правительства требовалось введение экстренных мер для противодействия злоупотреблениям отдельными структурами власти своими полномочиями, в том числе на региональном уровне. В сложившихся в настоящее время условиях России необходимо продемонстрировать международному сообществу способность основательно и комплексно улучшать работу своих политических институтов, и вопрос о дальнейшем развитии российского федерализма занимает здесь центральное место. Прочность принципов, на которых будет основано распределение полномочий, и общая коммуникация между центром и регионами станут базисом для дальнейшего строительства по-настоящему открытой, прозрачной и подотчетной общей политической системы. От выбора наиболее действенной федеративной модели, которая способна работать в России в долгосрочной перспективе, будет зависеть эффективность работы политических институтов и, в конечном итоге, общая политическая стабильность в России.

### **Список литературы.**

- [1] It's an ill wind that blows no good. Higher political risk means rising spirits for defense firms // *The Economist* March 14th 2015. P. 57.
- [2] AMB Country Risk Report. Russia. August 2014. P.3.
- [3] Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».
- [4] Weber, Alexander. Russian FDI to Fall 50% in 2014 on Risk, Institute Says // *Bloomberg*. 5 June 2014 – <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-06-05/russian-fdi-to-fall-50-in-2014-on-risk-institute-says>
- [5] Бордовских А.Н. Политические риски международного бизнеса в условиях глобализации. М.: Аспект-Пресс, 2015.
- [6] Maplecroft & Marsh. Political risk map 2014 – [http://usa.marsh.com/Portals/9/Documents/Political\\_Risk\\_Map\\_MARSH\\_MAPLECROFT\\_2014.pdf](http://usa.marsh.com/Portals/9/Documents/Political_Risk_Map_MARSH_MAPLECROFT_2014.pdf)
- [7] Weingast, Barry. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 11. 1995. P. 1–31.

- 
- [8] Shleifer, Andrei and Robert Vishny. Corruption // *The Quarterly Journal of Economics*. 108 (3). 1993. P. 599–617.
- [9] Linder, Wolf. Political Challenges of Decentralisation. Working paper written for the World Bank Institute Washington D.C. September 2002 – <http://www.unifr.ch/federalismnetwork/assets/files/Resources%20ALUMNI%20Website/Wolf%20Linder%20Decentralisation%20challenges.pdf>
- [10] Blanchard, Olivier and Andrei Shleifer. Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia // *IMF Staff Papers*. 48(4). 2001. P. 171-179.
- [11] Boffa, Federico, Amedeo Piolatto and Giacomo A. M. Ponzetto. Centralization and Accountability: Theory and Evidence from the Clean Air Act. 2013 – <http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2013/Boffa.pdf>
- [12] Добрынин Н.М. Российский федерализм: состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству // *Вестник Тюменского государственного университета*. № 3. 2003. С. 64-71.
- [13] Ковалев В.В. Проблемные аспекты российского федерализма // *Российский Академический Журнал*. № 3. Том 17. Июль-сентябрь 2011. С. 11-13.
- [14] Колесникова А.В. Возможности сравнительного исследования процессов централизации и децентрализации в политической жизни многосоставных государств (на примере современных России и Испании) // *Власть*. № 3. 2014. С. 61-63.
- [15] Гаранжа А.П. Современная демократия и российский федерализм // *Вестник Челябинского государственного университета*. № 22. 2008. С. 18-26.
- [16] Каменская Г.В. Российский федерализм: конституционная или договорная федерация? – <http://ecsosman.hse.ru/data/411/685/1219/022Kamenskaya.pdf>
- [17] Singh, Mahendra P. and Douglas V. Verney. Challenges to India's Centralized Parliamentary Federalism // *Publius*. Vol. 33. No. 4. PP. 1- 20.
- [18] Wong, Chin Huat and James Chin. Malaysia: Centralized Federalism in an Electoral One-Party State – [https://www.academia.edu/1086717/Centralised\\_Federalism\\_in\\_Malaysia](https://www.academia.edu/1086717/Centralised_Federalism_in_Malaysia)



## **МЕДИЦИНСКИЙ ТУРИЗМ: АЛЬТЕРНАТИВА ИЛИ УГРОЗА РОССИЙСКОМУ ЗДРАВООХРАНЕНИЮ**

**С**оциально-экономические реформы в стране вызвали не только изменения во всех отраслях экономики, но и в установке ценностей, ожиданиях и потребностях российского населения. Россияне путешествовали всегда, но двадцатый век характеризовался некоторой оседлостью. «Железный занавес» приподнимался не для всех. В конце двадцатого века россияне стали путешествовать по миру более активно, но основными целями путешествий были миграции «за лучшей жизнью» и челночество. Социально-экономическая стабильность в стране позволила нашим согражданам-путешественникам, побывать во всех уголках мира. Присматриваясь к традициям, изучая кухни мира, россияне «присматривались» и к организации здравоохранения в других странах. Все популярнее среди россиян становится медицинский туризм. Для России медицинский туризм существовал всегда. Но наиболее популярен он стал со времен Петра 1. Состоятельные россияне отправлялись в путешествия в страны с бальнеологическим климатом. На активность медицинского туризма в те времена в большей степени влияла мода, чем потребности в лечении. Хотя санаторно-курортное лечение давало для многих больных хорошие результаты.

Проведенные исследования современной системы здравоохранения с 2000 годов по настоящее время продемонстрировали неоднозначность и сложность происходящих в ней процессов. Все это вызывает изменения в экономической, политической и социальной составляющих системы здравоохранения. Принципы организации российской системы здравоохранения определяют ее структуру, цели и задачи, позволяют оценить результат работы. основополагающими принципами системы здравоохранения являются доступ, качество, справедливость, солидарность и эффективность. [1 с. 38]

Результаты социологических исследований проводимых в 2008-2012 гг. продемонстрировали следующие мнения россиян о доступе, качестве и эффективности современной системы здравоохранения. Так, обращаются в медицинские учреждения редко – 59,2% респондентов; в случае заболевания, сразу обращаются к врачу только 29% опрошенных; «для лечения, когда уже нет сил терпеть» – 25,7%; никогда не отказывались от лечения 33,8%, даже если это могло повлечь существенные расходы для бюджета, а остальные 66,2% время от времени отказывались от лечения из-за отсутствия денежных средств; 13,9% респондентов полностью устраивает качество медицинских услуг, а 57,4% респондентов лишь частично. Таким образом, результаты проведенного анкетирования продемонстрировали, что у респондентов не складывается мнение о современной российской системе здравоохранения как доступной, качественной и эффективной социальной системе [2].

Целью всех реформ и модернизаций отечественной системы здравоохранения является обеспечение всеобщего доступа населения к услугам системы здравоохранения. Однако, практическое воплощение сталкивается с различного рода барьерами. Потребности и ожидания населения в лечебно-профилактических услугах вступают в конфликт с возможностями системы здравоохранения. Так, по мнению Е. Доктура и Г. Оксли, под доступом подразумевают отсутствие финансовых ограничений в получения медицинской помощи, наличие адекватного предложения медицинских услуг [1 с. 39]. Результаты проведенного интервьюирования в феврале-марте 2015г. продемонстрировали следующее.

«Чтобы записаться к врачу мне пришлось прийти в поликлинику к 7 часам. Листы записи вынесли ровно в восемь. Я в поликлинику хожу редко. Пока сориентировалась куда и что, листы записи были заполнены под завязку. Теперь приду в четверг. Если не запишусь, больше не пой-

\* Гареева Ирина Анатольевна, кандидат социологических наук, доцент, Тихоокеанский государственный университет.

ду» (Галина, 37 лет, бухгалтер). Таким образом, в случае возникновения потребности в медицинских услугах, у интервьюированных не всегда есть возможность получить ее в день обращения.

Сложность организации лечебного процесса для пациентов, заставляет отказываться от дальнейшего обследования или лечения.

«На больничном листе уже две недели. Поставили бронхит. Лечение назначили. Уже и антибиотики сменили дважды. Но лучше себя не чувствую. Только по врачам гоняют. Чтобы записаться к пульмонологу, надо ни свет, ни заря прийти в поликлинику. Анализы сдать, то же. В очередях просидишь, домой дотащишься без сил. Какое это лечение? Уже тысяч пять потратила на лекарства. А сейчас какой-то сложный рентген необходимо провести. Но надо ждать или платить. Наверное, закрою больничный, устала бегать». (Евгения, 29 лет, продавец).

С более серьезными проблемами сталкиваются пациенты с кардиологическими, онкологическими, нейрохирургическими и ортопедическими заболеваниями. Очень часто в средствах массовой информации, а в частности на Первом канале центрального телевидения мы видим обращения Русфонда о благотворительном сборе средств на лечение детям, страдающим тяжелыми заболеваниями. Часто лечение возможно только в зарубежных странах.

Причины обращения российских граждан в зарубежные клиники для лечения вызваны – недоверием к российским врачам, низкой технической оснащенностью медицинских учреждений, недостатком финансирования, сложностью внедрения новейших медицинских разработок, отсутствием законодательной базы «права и обязанности пациента» «права и обязанности врача». Таким образом, в России все больше набирает обороты такая сфера бизнеса как медицинский туризм.

По прогнозу Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) к 2020 году туризм в здравоохранении станет одной из определяющих мировых отраслей. Так, в 2015 году, ожидается, что объем рынка в медицинском туризме достигнет 500 млрд. дол.США. Точных статистических данных о выезжающих россиянах с целью медицинского туризма нет.

О масштабах и потребностях в медицинском туризме можно судить по наличию мировых Ассоциаций медицинского туризма. В настоящее время действуют 7 ассоциаций – Европейский Альянс медицинского туризма, Международная Ассоциация медицинского туризма, Международная Ассоциация поддержки путешествующим, Американская ассоциация туристического страхования, Ассоциация туристических страховых посредников, Совет мировой интеграции здравоохранения, Израильская ассоциация компаний медицинского туризма. Основной целью медицинских ассоциаций является – создание устойчивой организации медицинского туризма и создание крупной всеобъемлющей информационной базы в медицинском туризме.

Собранная неофициальная статистика свидетельствует, что Южная Корея принимает в качестве медицинских туристов до 400 тыс человек в год, Индия до 175 тыс человек зарубежных пациентов, в Сингапур отправляются ежегодно на лечение 10 тыс россиян. Абсолютным лидером привлечения туристов является Турция, которая планирует в 2015 году привлечь до 1 млн человек и заработать до 10 млрд. долларов США.

Россияне-дальневосточники не являются исключением из списка путешествующих по миру с целью лечения. Учитывая территориальную близость к Китайской Народной Республике, дальневосточники отправляются в Поднебесную и с целью китайского шопинга и здоровье поправить. В китайских приграничных городах предлагают различный спектр медицинских услуг – санаторно-курортные, косметологические и стоматологические, ортопедические, гинекологические и другие. Приглашение на лечение в китайские клиники дальневосточники находят у себя в почтовых ящиках. Наиболее известными лечебными клиниками в Китае является Государственный Приморский Военный Госпиталь, Государственный центр тибетской медицины. В этих центрах получают до 200тыс зарубежных пациентов со всего мира. Дальневосточники не имеющие серьезных проблем со здоровьем отправляются на лечение в более дешевые городские больницы и санатории приграничных китайских городов.

«Мой знакомый делал коллагеновую инъекцию в качестве лечения межпозвонковой грыжи. Врач опытный рекомендованный. Цена такой процедуры 6000 юаней. Эффект нулевой. Спа-

сибо не стало хуже. Сам за лечением не обращался, и желания нет там лечиться, не доверяю. Так, если только массаж...».(Геннадий 42 года, водитель)

«Я еду в Китай что-либо купить для себя, дома, детей. В приграничных китайских городах предлагают различного рода медицинские услуги различные капельницы для очищения организма в целом, очистки сосудов. Можно решить вопросы протезирования, мои знакомые сделали и не жалуются. Полный автобус был и все лечились. За 5 дней успели здоровье поправить. Многие довольны, а те кто не доволен – молчат. А что сказать? Добровольно отправился на «лечение», добровольно заплатил «кучу» денег. Деньги в Китае, а ты здесь. Я лечилась. У меня женские проблемы. Понравился доктор, поеду еще. А в России лечится некогда, работа. (Валентина, 33 года, библиотекарь)

«Не советую ехать в Удаляньчи за лечением. Это оздоровительный отдых, но никак не лечебный. Медицинские процедуры назначают не глядя (точнее «впаривают»). Серьезной медицинской помощи, в случае осложнений, в этих условиях не дождешься». (Софья, 36 лет. Учитель)

«Недавно была в Удаляньче. Полная антисанитария. Лечение – сплошное обдирательство. За одну и ту же услуги могли взять как 60, так и 80 юаней. Очень жестко китайцы навязывают услуги. Эффекта от лечения еще не почувствовала». (Ирина, 35 лет, менеджер по продажам)

Таким образом, российские туристы не рассматривают китайское здравоохранения, как альтернативное. Находясь на китайской территории, туристы обращаются за платными медицинскими услугами по рекомендациям своих знакомых. У большинства туристов серьезных проблем со здоровьем нет и они получают медицинские услуги, по их мнению, с профилактической целью.

Российские туристы являлись мощным денежным потоком для китайской экономики. Интерес к китайскому шопингу в последнее время среди россиян угасает. Как раньше китайские торговцы грубо навязывали товары, так сейчас китайские «врачи» пытаются навязать медицинские услуги. В китайских больницах предлагают, так называемый, пакет медицинских услуг, куда могут быть включены как массажные услуги, так и стоматологические. Оплата осуществляется за всю медицинскую помощь. Отказ от медицинской услуги в китайских больницах для россиян не предусмотрен.

Иное отношение у россиян-дальневосточников к лечению в Южной Корее. Туристические фирмы, обеспечивающие выезд туристов на лечение дают полную информацию о медицинских услугах. В медицинских центрах представлена информация о предлагаемых услугах. Пациенты клиник не испытывают каких-либо дискриминаций, языковых барьеров. Переводчики подготовлены, владеют медицинскими терминами и в доступной для пациента форме передают информацию от врача пациенту. Клиники оснащены современной диагностической аппаратурой. По мнению пациентов персонал клиник работает очень согласовано.

«Поехала в Корею с целью диагностики. По результатам обследования выяснилось, что необходима операция. Операция была сделана профессионально. Реабилитация прошла успешно. Чувствую себя отлично. Через полгода отправлюсь на плановый осмотр » (Лариса, 52 года, предприниматель)

«У меня была проблемы с коленным суставом. Много лет ходила с тростью, хромала. От знакомых узнала информацию о клиниках в Южной Корее. По их рекомендации обратилась туристическую компанию. Там у меня попросили какие-либо результаты обследования. Меня это удивило, но я все же предоставила снимки коленного сустава. На следующий день мне позвонили из туристической компании и сказали, что лечение возможно в двух корейских медицинских центрах. Я выбрала одну из клиник, как раз ту, о которой у меня была информация от моих знакомых. Туристическая фирма оформила мне путевку. В аэропорту меня встретили и отвезли в клинику. Через три часа было назначено обследование, в этот же день мне сделали операцию. На следующий день мне разрешили встать и пройти несколько шагов. Через неделю я уже отправилась домой. Тростью я уже не пользуюсь. Да, я пыталась обращаться к нашим ортопедам. Но для того чтобы обследоваться для операции необходимо рано приходиться в поликлинику чтобы попасть на запись к специалистам, сдать анализы. А с больным коленом порой и шага сделать

не можешь, не то что до поликлиники добраться. Еще надо квоты дожидаться, тоже время. Да, в Корее недешево. Но зато я избавилась от большой проблемы своего здоровья» (Валентина, 64 года, пенсионерка)

«При прохождении очередной диспансеризации у меня обнаружили опухоль желудка. Шок.. Что делать? Меня направили в онкологическую клинику. Прооперировали. Период реабилитации проходил тяжело, а еще предстояла химиотерапия. Первый курс химиотерапии провели. А вот второй все откладывали, я сильно потеряла в весе и врачи не рисковали при таком дефиците проводить химиолечение. Время шло, я чувствовала себя все хуже и слабее. Врачи мне ничего не объясняли. Лечащий врач приходила в палату раз в три дня. Вес не нарастал. Мои близкие стали интересоваться о лечении за рубежом. Остановились на одной из клиник Кореи. Взаимодействие с зарубежным пациентом в Корее начинается уже в аэропорту. Со дня приезда в Корею, до дня нашего отлета нас сопровождали переводчики. В этот же день, как я приехала в клинику, меня обследовали. Врач сказал, что лечение надо начинать незамедлительно, малый вес этому не помеха. Первую капельницу мне поставили уже вечером. Врач, медицинская сестра и переводчик все время находились рядом. При побочных явлениях мне сразу же предлагали препараты, которые облегчали мое состояние. В клинике я пробыла десять дней. Сейчас я планирую отправиться на третий курс. Для того чтобы оплатить поездки и лечение, муж продал автомобиль. Я надеюсь, на полное выздоровление у меня есть для этого основания. При беседе с моим лечащим врачом в нашей клинике, я узнала, что в онкологическом центре все те же методы обследования, те же препараты, те же подход. «И что вас туда тянет?» Так что же мешает нашим российским врачам относиться к больным также как в Корее?» (Ольга, 52 года, экономист)

«Я поехала в Корею навестить родственников. Времени было достаточно и я решила пройти обследование. Меня беспокоили состояние желудка и родинка на коже головы. Мне удалили родинку и полипы в желудке. За все я заплатила 6000 дол. США. Платить приходилось за каждую мизерную манипуляцию. Удалили – плати, обработали рану – плати, наложили сухую повязку – плати, посмотрели – плати. Зарабатывают хорошо на клиенте – все, от врача до переводчика. Я знаю корейский язык но, ко мне все равно был приставлен переводчик. Для коренных корейцев все услуги гораздо дешевле, когда я заявила что я кореянка, мне мягко намекнули, что я русская. В Корею поеду только в гости, лечиться буду в России».(Надежда, 57 лет, сотрудник частной фирмы)

«Я была в одной из корейских клиник на обследовании. Несколько лет назад в России мне удалили опухоль на глазу. В последнее время проблем со здоровьем не возникало, но возраст... Так лучше предупредить, чем потом лечиться. Обследование заняло полных три дня. Корейские врачи указали мне на что следует обратить внимание, хотя что-либо серьезного не было выявлено. Думаю, что в дальнейшем я буду обследоваться только в Корее. Хорошая диагностика, а в случае выявления заболевания – качественное эффективное лечение. Да, я могу себе это позволить».(Ольга, 48 лет, домохозяйка)

«Я уже в течении трех лет прохожу лечение в онкоцентре. Часто пациенты делятся своими впечатлениями о получаемом лечении. Многие благодарны, многие ругают отечественную медицину. По-разному... Некоторые получали лечение за рубежом, кто в Израиле, кто в Германии. Так мой сосед по палате, лечившийся в Израиле считает, что вся разница лишь в отношении персонала к пациенту. Ответственность в исполнении назначений, своевременность в оказании медицинских услуг, преемственность и законченность медицинской помощи. Врач знает, что он хочет достичь в лечении и информирует об этом пациента. У меня есть деньги лечиться в зарубежных клиниках, но я не считаю это необходимым. Да, мои родственники – врачи, они мне помогали в организации лечения».(Александр, 43 года, инвалид 11 группы).

Можно констатировать, что россияне намерены рассматривать зарубежное здравоохранение, как альтернативное российской системе здравоохранения.

Современная российская система здравоохранения в результате социально экономических преобразований столкнулась со следующими проблемами, к которым оказалась не готова:

- изменение структуры заболеваемости. Серьезным социальным бременем является рост хронических заболеваний среди более молодых возрастных групп населения. Хронические заболевания и их лечение становятся приоритетным для современной системы здравоохранения;
- ускорение технологического прогресса в здравоохранении привело к расширению возможностей для успешных медицинских вмешательств. Однако высокие технологии являются дорогостоящими. Вопросы равенства и справедливости приобретают особое значение при предоставлении и получении высокотехнологичных медицинских услуг;
- изменение организационных форм связано с разнообразием потребностей пациентов. Советская система здравоохранения характеризовалась как очень громоздкая. Однако современную систему здравоохранения могут ожидать подобные ловушки при организации медицинской помощи хроническим больным, которые требуют более интенсивного взаимодействия с различными службами здравоохранения, и при организации профилактической (превентивной) помощи здоровому населению.

Медицинский туризм в России можно рассматривать как благоприятное явление для системы здравоохранения, с одной стороны. Этот вид туризма может снизить определенную социальную нагрузку на отечественную систему здравоохранения. С другой стороны, это можно расценивать как негативную тенденцию в снижении доверия российского населения к российской системе здравоохранения.

Есть основания полагать, что в современных условиях медицинский туризм будет активно развиваться. Но следует различать предлагаемые качественные медицинские услуги в клиниках зарубежных стран, и тот «медицинский суррогат» который предлагается российским туристам в приграничных городах.

Для преодоления негативных последствий медицинского туризма, необходимо более тщательно рассмотреть те компоненты, которые способны сделать современную систему здравоохранения более доступной, качественной и эффективной для населения страны. Такими компонентами следует рассматривать: структура управления, финансовый менеджмент, организационная культура, управление деятельностью, интеграционные процессы в системе здравоохранения, информирование пациентов, стандарты медицинского обслуживания известные и понятные всем участникам системы здравоохранения, территориальный охват населения для оказания медицинских услуг, фокус на потребителях медицинских услуг, предоставление комплекса услуг по потребностям.

Так, акцент системы здравоохранения на первичной медицинской помощи не сделал ее более доступной. Увеличение доступа населения к широкому спектру медицинских услуг первичной медицинской помощи с множеством пунктов доступа снизили бы те негативные впечатления населения о низком доступе к медицинским услугам. Мониторинг и оценка потребностей населения в медицинских услугах должны учитывать не только предоставленные услуги, но и услуги которые ожидаются. Так, наряду с листами самозаписи должны вестись и листы ожидания медицинских услуг.

Максимизацию доступа медицинских услуг для населения предполагается достичь территориальным охватом. Однако, несправедливость распределения медицинских услуг как на различных территориях, так и для различных медицинских учреждений сохраняется до сих пор. Необходимо усилить ответственность органов управления здравоохранением за распределение медицинских услуг и при выявлении неравенства устранять дефициты распределения.

### **Список литературы.**

- [1] Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия, 2013.
- [2] Гареева И.А. Социальная трансформация системы здравоохранения в современных условиях (социологический анализ на примере Хабаровского края) – <http://pnu.edu.ru> (дата просмотра 26 марта 2015 г.)



## **ОПТИМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АУТСОРСИНГ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год назвал недостаточную эффективность государственного аппарата и избыточные функции органов государственной власти основными препятствиями на пути экономических реформ. Одной из приоритетных задач развития государственного управления на 2003 год Президентом РФ названа задача по радикальному сокращению функций, осуществляемых государственными органами.

В 2005 году положено начало масштабной административной реформы, Концепция которой одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах впервые ввела понятие аутсорсинга, как механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 году были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Согласно положениям реформы, механизм аутсорсинга административно-управленческих процессов должен стать одним из способов повышения эффективности государственного управления за счет сокращения издержек, улучшения качества осуществления управленческих процессов, упразднения избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, повышения эффективности системы государственных закупок товаров и услуг для нужд госорганов, противодействия коррупции и т.д. В 2007 году в рамках административной было запланировано пробное внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов, а в 2008 году – внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти. Кроме того, органам исполнительной власти поручено провести полный учет всех расходов на выполнение ими ряда функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга этих функций и определить целесообразность продолжения их выполнения.

В рамках данного направления поставлены следующие задачи:

- разработка критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу;
- создание перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу;
- разработка и внедрение комплексной прозрачной системы учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями;
- разработка типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга;
- разработка процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов;
- разработка и реализация механизмов, стимулирующих государственные органы проводить аутсорсинг.

---

\* Журавлева Татьяна Андреевна, аспирант, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

17 ноября 2008 года распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Согласно этой Концепции для достижения целевых показателей инновационного развития необходимо реализовать меры развитию инновационной инфраструктуры путем принятия технических регламентов, стандартов и правил, способствующих расширению практики и ускорению создания высокотехнологичных совместных предприятий и аутсорсинга.

Дальнейшая реализация административной реформы и Концепции долгосрочного социально-экономического развития предусмотрена Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 1101-р (далее – Программа по повышению эффективности). В соответствии с Программой повышения эффективности основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти должны стать передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг).

Кроме того, приказом Минфина РФ и Минэкономразвития РФ от 23.12.2010 г. N 182н/674 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов» в мероприятия по повышению качества и эффективности исполнения государственных функций рекомендуется включать передачу оказания государственных услуг (выполнения работ), связанных с реализацией государственных функций, специализированным организациям, саморегулируемым организациям, размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг), в том числе оптимизацию (сокращение) численности государственных служащих за счет передачи исполнения государственных функций на аутсорсинг и перехода к оказанию услуг в электронной форме. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ положил начало муниципальной реформе, главной целью которой выступает упрощение механизма предоставления ему муниципальных услуг, максимальное повышение их доступности для населения.

Задачами муниципальной реформы выступают, в том числе:

- сокращение дефицитов местных бюджетов и объема долговых обязательств в целях сохранения финансовой стабильности, обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов;
- сокращение издержек на исполнение муниципальных функций и оказание муниципальных услуг;
- концентрация на основной деятельности и повышения качества муниципальных услуг;
- повышение эффективности осуществления административно-управленческих процессов;
- повышение эффективности бюджетных расходов, доступности и качества государственных и муниципальных услуг местному населению;
- совершенствование механизма муниципальных закупок товаров и услуг за счет применения современных процедур размещения заказов;
- усиление роли муниципального контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, качества финансового менеджмента, анализа достигнутых результатов, утверждаемых в государственных и муниципальных заданиях.

Реформирование сложившейся системы местного самоуправления поставило органы власти и управления перед сложностями, среди которых:

- ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;



- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием.

Комплексное решение этих проблем заключается в возложении органами местного самоуправления исполнения части функций на сторонние организации. Повышение эффективности функционирования органов местного самоуправления, формирование необходимых условий развития экономической базы, способной повысить уровень развития муниципального образования, требует применения новых инструментов, одним из которых является аутсорсинг. Использование аутсорсинга муниципальными образованиями приведет к оптимизации бюджетных отношений и повышению эффективности расходов бюджетов муниципального уровня. В настоящее время российское законодательство не имеет единого специального нормативно-правового акта, регулирующего взаимоотношения между органами государственной власти и организацией-аутсорсером.

Действующее законодательство РФ предусматривает два способа аутсорсинга:

1. Проведение конкурсного отбора организации-аутсорсера в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
2. Использование механизма государственного (муниципального) задания и выделения субсидий на его реализацию в соответствии со ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Программой повышения эффективности органам местного самоуправления поручено разработать и реализовать аналогичные муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям Программы повышения эффективности. Во исполнение этого поручения в ряде субъектов РФ приняты нормативно-правовые акты, в рамках которых рассматриваются терминология аутсорсинга, определяются цели аутсорсинга и процедуры передачи на аутсорсинг административно-управленческих и вспомогательных видов деятельности органов местного самоуправления, порядок осуществления органами местного самоуправления действий, связанных с приобретением на договорной основе услуг сторонних организаций для выполнения функций, необходимых органу местного самоуправления в связи с осуществлением возложенных на него полномочий, либо с целью повышения их эффективности.

Так, постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14 ноября 2008 г. № 252-ПП утверждены Правила передачи на аутсорсинг административно-управленческих и вспомогательных видов деятельности исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики. Постановлением Администрации муниципального образования «Лысьвенский муниципальный район» Пермского края от 15 декабря 2011 г. N 2556-па утвержден Порядок подготовки и исполнения плана мероприятий по переводу несвойственных функций на аутсорсинг в муниципальных учреждениях социальной сферы. Постановлением Администрации Шелеховского муниципального района Иркутской области от 1 октября 2010 г. N 1039-ПА утвержден Порядок применения аутсорсинга в деятельности Администрации Шелеховского муниципального района. В рамках мероприятий по проведению административной реформы в Сахалинской области, предусмотренных Концепцией реализации административной реформы в Сахалинской области на 2007 – 2010 годы, утвержденной распоряжением администрации Сахалинской области от 25.07.2007 № 434-ра, утвержден Порядок применения аутсорсинга государственных функций в органах исполнительной власти и государственных учреждениях Сахалинской области (постановление Правительства Сахалинской области от 4 февраля 2011 г. № 23). Кроме того, приказом Министерства экономики Республики Саха (Якутия) от 30

декабря 2013 года № 235-ОД утверждены Методические рекомендации по применению аутсорсинга в государственных и муниципальных учреждениях Республики Саха (Якутия)».

Также, законодательные акты, регулирующие порядок передачи функций на аутсорсинг, разработаны и приняты в следующих субъектах Российской Федерации:

- Чувашская Республика – постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 16 марта 2007 года № 45 «Об использовании аутсорсинга органами исполнительной власти Чувашской Республики»
- Пензенская область – постановление Правительства Пензенской области от 4 мая 2008 года № 274-пП «Об использовании аутсорсинга исполнительными органами государственной власти Пензенской области»;
- Липецкая область – постановление Администрации Липецкой области от 29 декабря 2006 года № 201 «Об утверждении регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности»;
- Тамбовская область – постановление Администрации Тамбовской области от 12 июля 2007 года № 775 «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области»;
- Томская область – приказ Департамента Финансов Томской области от 12 марта 2007 года № 6-1 «Об утверждении методических рекомендаций о порядке выведения обеспечивающих функций органов исполнительной власти Томской области и бюджетных учреждений на аутсорсинг»;
- Иркутская область – приказ Департамента Здравоохранения Иркутской области от 15 октября 2007 г. №1035 «О применении аутсорсинга»;
- Санкт-Петербург – распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга от 2 июля 2008 г. N 573-р «Об утверждении специальной программы «АУТСОРСИНГ»

В нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления наиболее полно отражены этапы внедрения механизмов аутсорсинга и описаны процедуры передачи отдельных функций и видов деятельности для исполнения аутсорсером путем заключения договоров на конкурсной основе. Исходя из анализа обозначенных выше документов, можно сделать вывод о наличии препятствий (недостатков) внедрения аутсорсинга, а также о преимуществах его внедрения.

К недостаткам (препятствиям) следует отнести:

- ✓ отсутствие разработанных процедур и механизмов контроля передачи административно-управленческих процессов на аутсорсинг, в том числе методики и критерии оценки эффективности;
- ✓ отсутствие единого нормативно-правового акта, регулирующего отношения в сфере аутсорсинга;
- ✓ отсутствие стандарта выведения отдельных видов деятельности на аутсорсинг;
- ✓ возможное снижение ответственности органа власти за реализацию функции в целом;
- ✓ возможная потеря конфиденциальной информации;
- ✓ возможная высокая стоимость аутсорсинга.

Плюсами применения аутсорсинга являются:

- ✓ повышение эффективности осуществления административно-управленческих процессов;

- ✓ эффективный контроль издержек, создание потенциала для их снижения, в т. ч. сокращения капитальных затрат;
- ✓ концентрация на основной деятельности и повышения качества государственных услуг;
- ✓ сокращение административного и управленческого потенциала;
- ✓ возможность детального закрепления качества запрашиваемых результатов в аутсорсинговом контракте и ответственности поставщика;
- ✓ привлечение лучших практик в соответствующей сфере деятельности;
- ✓ доступ к более современным технологиям (при тех же или меньших затратах);
- ✓ увеличение адаптивной способности к условиям внешней среды.

Таким образом, внедрение механизмов аутсорсинга должно привести к оптимизации численности государственных служащих, и, как следствие, экономии (перераспределению) бюджетных расходов и повышению их эффективности, а также за счет снижения административных и финансовых рисков к сокращению затрат на содержание персонала, осуществляющего обеспечивающие функции и на организацию конкурсных процедур.

Международная практика (кейс): Финляндия. В результате интеграции деятельности правительства и общественных организаций, был создан проект развития Офисов Гражданских Услуг 2005-2015, который призван продолжить этот процесс (особенно в социальной сфере и сфере здравоохранения). Проект создан Финской Федерацией Социального Благополучия и Здравоохранения. Участники проекта попытаются заставить государственные и негосударственные учреждения работать слаженно на постоянной основе, а также сделать волонтерскую практику нормой общественной жизни. Финансирование проекта осуществляется из городского бюджета. Акт общественных услуг (223/2007) позволяет центральным и местным госслужащим работать как единое целое. Поддержка услуг гражданам включает в себя консультирование и помощь по различным правовым процедурам. На данный момент проект работает в тестовом режиме в городах Ювяскюля, Коуволла и Оулу. Общественные организации могут информировать население о своей деятельности следующими способами: через брошюры и другие печатные материалы, на брифингах или непосредственно на консультациях и приемах. Так как услуги гражданам могут оказывать не только госслужащие, но и волонтеры (от лица госслужащих), данные услуги становятся доступнее людям, живущим далеко от центра. В каждом офисе проекта работает 1-3 человека. Эти офисы расположены в доступных гражданам местах и в них под одной крышей предоставляется целый ряд услуг. Для клиента не важно, кто предоставляет ему услугу: ему важно, чтобы она была предоставлена.

Что касается слабых мест проекта, связаны они в основном с раздробленностью организации, что затрудняет координацию действий внутри нее. Также возникают сложности с набором услуг, предоставляемых волонтерами и работниками общественных организаций, так как не существует единого фиксированного перечня. Это может быть улажено созданием административного органа, контролирующего работу разрозненных офисов. Для общественных организаций жизненно важен вопрос об оплате труда из сотрудников, ведь они не освобождены от оплаты аренды помещений под офисы. Важно объединять информацию об услугах различных агентов, так как это экономит время граждан. Нужно добавить, что упрощенный доступ к социальной помощи помогает решить проблему изоляции в обществе. На данный момент местные предприятия еще не включены в систему функционирования офисов Общественных Услуг, хотя это и планируется в будущем.

Здравоохранение, Финляндия. В Финляндии традиционно существуют направления медицины, в которых наблюдается стойкая тенденция к частному или некоммерческому управлению. В частности, к ним относятся женские консультации, родильные дома и дома по уходу за престарелыми, а также реабилитационные центры. Данные тенденции становятся очевидными при проведении двухфакторной оценки: число больничных мест и число персонала. В Финляндии подавляющее число больничных мест – государственные (95,9%). Подобные данные демонстрируют модель сильного социального государства. В целом за последние годы доля участия

частных компаний и некоммерческих организаций в сфере здравоохранения значительно повысилась. Они были вовлечены при децентрализации структуры Министерства Здравоохранения, которое идет по пути вовлечения частных структур в систему национального здравоохранения. Большинство рабочих групп Министерства имеют в своей команде представителей общественных объединений и частных медицинских предприятий. Частный сектор здравоохранения вносит свой вклад в разработку дизайна, в мониторинг и внедрение различных государственных медицинских программ. Считается, что именно частный сектор здравоохранения стимулировал участие граждан в принятии решений в системе здравоохранения, дав им необходимые каналы связи. В центре – Министерство Социального Благополучия и Здравоохранения. В его числе 50 совещательных и около 90 рабочих групп, 30% и 40% которых составляют представители общественных организаций (по данным на 2013 г.).

Первой программой, вовлекшими в свою работу общественные организации как «полноценных партнеров», стал План Действий по Социальному Благополучию и Здравоохранению 2000-2003, при этом оценив их роль как «принципиально новую». В последствии все программы данной сферы были разработаны с участием общественных организаций, самой значимой из которых можно назвать Программу по Здравоохранению 2015, запущенной в 2001 году. Это программа всецело рассматривает некоммерческие организации как ключевых партнеров в развитии здоровья нации. На данный момент работают партнеры-представители трех крупных общественных организаций, которые становятся поставщиками отдельных услуг при реализации органами местной власти своих полномочий.

Общественные организации сыграли существенную роль и в обсуждении, мониторинге и реализации среднесрочного Национального Проекта по Обеспечению Безопасности Здравоохранения. Основной целью проекта было развитие услуг здравоохранения за счет кооперации усилий муниципалитета и общественных организаций. Для этого было создано четыре пары рабочих групп. Консультативный процесс задействовал около 400 экспертов всех областей и секторов медицины. Было выработано 40 проектов, контролируемых мониторинговой группой, состоящей из 24 представителей всех секторов здравоохранения, включая общественные организации.

### **Список источников.**

- [1] Competitive Sourcing Saves Billions of Dollars for the Federal Government. OMB News Release. May 3, 2013 // Office of Management and Budget
- [2] Competitive Sourcing. Conducting Public-Private Competition in a Reasoned and Responsible manner. Executive Office of the President. Office of Management and Budget. July 2003.
- [3] David L. Seader. The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships. 2013
- [4] A Resource on Public-Private Partnerships. Press Kit for the National Council for Public-Private Partnerships. The National Council for Public-Private Partnerships. 2012
- [5] Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999
- [6] Аутсорсинг как инструмент реструктуризации, перевод Малышева В.С. // Логинфо, 2003, №4
- [7] Björn Axelsson, Finn Wynstra, Buying Business Services, March 2002, ©2002
- [8] Grossman, G., Helpman, E.: Outsourcing in a global economy. Rev Econ Stud 72, 135-159 (2005).
- [9] Институт аутсорсинга (The Outsourcing Institute). – <http://www.outsourcing.com> (19.02.07).
- [10] Основные термины и понятия административной реформы – <http://www.admreforma.ru/page/glossarii>
- [11] Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных заказах. – <http://www.zakupki.gov.ru> .
- [12] INT: Outsourcing in government is growing and getting more sophisticated, finds new research. – <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/1084/364> (30.01.07)

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Аннотация.* Институциональные преобразования России продолжают находиться в центре внимания современных российских политологических исследованиях. Эта проблема обостряется тем, что сложное современное экономическое положение страны обусловлено глубокими структурными несоответствиями сложившихся форм организации хозяйственной жизни, нынешним реалиям экономической и политической системы. Выход из кризиса, дальнейшее реформирование напрямую зависит от институциональных преобразований и институционального строительства. Это не означает, что на предыдущих этапах не совершалось важных институциональных изменений, но речь идет о смещении их доминанты.

Создание, воспроизводство и обновление существующих ныне институциональных политических структур, характер, динамика этого процесса зависят от ряда факторов: от активности индивидуальных и групповых субъектов, которые функционально «обслуживают» эти макроструктуры – тех, кого относят к «политической элите» или к «политическому классу»; от весьма активных лоббирующих группировок, которые в ряде случаев не только влияют на власть, но и, зачастую, есть сама власть; от более или менее систематической, перманентно повторяющейся активности граждан, проявляемой, в частности, в ходе избирательных кампаний.

Наше общество открыто, а это значит, как отмечал К.Поппер, люди в значительной степени более «критически относятся к табу и основывают свои решения на совместном обсуждении и возможностях собственного интеллекта», следовательно, могут более осознанно смотреть в будущее, предлагать варианты, формировать новые институты, видеть альтернативы развития [1, с. 251]. Люди нового менталитета отвергают принципы государственно-административного диктата, вносят свой вклад в процесс посттоталитарной постсоветской институционализации. В том числе и политической, ибо новые формы частного поведения сужают социальную и социально-психологическую базу для воспроизводства административно-бюрократических институтов, ориентированных на жесткую регламентацию различных сфер жизни людей, антирыночный патернализм и протекционизм в экономической и конфронтационный изоляционизм во внешней политике. Сохранение курса России на демократизацию и открытость мировому сообществу для цивилизованного и прагматичного взаимодействия открывает широкие возможности для появления новых институтов.

Важно констатировать, что в России длительный период отсутствовал характерный для западных стран доминирующий механизм взаимосвязи общество – партии – власть.

Партии артикулируют и агрегируют интересы далеко не всех политических и социальных групп общества. То есть механизм политического представительства интересов, и ответственности в значительной мере не задействован.

Лоббистские группировки как раз восполняют этот недостаток: они выражают и отстаивают, прежде всего, корпоративные, профессиональные этнические, региональные и иные (в том числе и политические интересы, но уже во вторую очередь), тем самым в парламенте реализуется представительство: партийное (политическое); корпоративных интересов; профессиональное; этническое; социальное; региональное и др. Следовательно, при наличии таких институтов

\* Ильичева Людмила Ефимовна, доктор политических наук, профессор, директор Центра ГЧП РАНХиГС при Президенте РФ; Комаровский Владимир Савельевич, РАНХиГС при Президенте РФ.

влияния на властные структуры в цивилизованном, правовом, демократическом государстве, наиболее полно осуществляется представительство социальных и иных интересов, а это значит, что политические решения наиболее адекватно отвечают социальному и политическому заказу общества. К такому обществу, к такой институционализации России еще предстоит прийти.

Пока же общество фактически не имеет институциональных механизмов повседневного воздействия на власть.

Исполнительная власть, независимая или мало зависимая от представительных органов и от общества – есть господство бюрократии. Бюрократический аппарат управления необходим любому обществу, но он может играть конструктивную роль в назревших преобразованиях лишь в том случае, если цели и ориентиры его деятельности четко задаются извне – стоящей над бюрократией властной инстанцией.

Дело не меняют идейные, компетентные, честные представители аппарата: бюрократия как социальный слой просто не в состоянии задать самой себе какие-либо конструктивные общественные цели, ее собственные «правила игры» определяются собственными групповыми интересами.

Власть бюрократии в России неразрывно связана с универсальным распространением лоббизма. Лоббизм не специфически российское явление, но, если в развитых странах масштабы его влияния ограничиваются рядом политических институтов и правовых механизмов, то в России он нередко парализует реализацию политики, официально принятой высшими органами власти. Корпоративно-бюрократические группировки и лоббизм являются специфической для России формой учета властью социальных интересов и, в известном смысле, выполняют те функции, которые в условиях репрезентативной демократии принадлежат политическим партиям. Но это искаженная, антидемократическая форма связей власти с обществом, ибо она замыкается в узких рамках наиболее «богатой» и социально сильной «верхушки», вовсе игнорируя массовые социальные слои.

Главную причину российского хаоса многие видят в отсутствии достаточно совершенной формально-правовой базы институциональной системы, в противоречиях и зияющих пустотах законодательства. Российские институты действительно остро нуждаются в правовом упорядочении, однако оно одно вряд ли решит их наболевшие проблемы. Корпоративно-бюрократическая полиархия функционирует вне закона и часто против закона, поэтому затруднительно понять, как новые более совершенные законы смогут помешать борьбе за власть и собственность, если не выполняются уже существующие законы, если во властных структурах общества идет игра без правил. Возьмем, к примеру, «Закон о лоббистской деятельности» Начиная с 1993 г. разрабатываются, вносятся на рассмотрение законодательных органов проекты этого документа, но, как говорится, воз и ныне там [2].

В целом, нынешнее состояние институциональных структур российского общества не содержит ясного ответа на вопрос о ведущих тенденциях их дальнейшего развития. В них, особенно в формальных политико-правовых институтах, существуют предпосылки для становления демократического порядка. В неформальных же отношениях (в «нравах», по терминологии Монтескье), которые ввиду слабости и дисфункциональности формальных институтов играют ведущую роль, преобладает тенденция к самовоспроизводству неупорядоченной, питающей институциональный кризис полиархии. А этот кризис, беспорядок чреват попытками насильственного установления авторитарного или даже тоталитарного порядка.

В этих условиях, очевидно, что решающим фактором дальнейшей динамики российских институтов (а, следовательно, и общества), является фактор субъективный. Правящая бюрократия, в своей основной массе, вместе с близкими ей деловыми кругами, является той силой, которая создает и воспроизводит корпоративно-бюрократическую полиархию. Важно понять, чем обусловлены, насколько однозначны и устойчивы соответствующие тенденции в менталитете и поведении этой наиболее влиятельной части правящей элиты. Не менее важно уяснить, существуют ли в составе этой и других элит силы, которые являются носителями иных и, если да, каких именно тенденций. И, наконец, наиболее трудным и вместе с тем «судьбоносным» вопро-



сом является следующий: какое влияние на процессы институционализации может оказать массовый социальный субъект, общество в целом.

Приходя в рыночную среду, бывший номенклатурщик стремится или вновь включиться в систему власти и использовать ее как инструмент частного присвоения, или, став частным собственником (юридическим или фактическим), опереться на ту же власть, мобилизуя те самые «клановые связи». А многие (например, многочисленные бизнесмены-чиновники и бизнесмены-депутаты) объединяют властные полномочия с коммерческой или менеджерской деятельностью.

Ситуация меняется. Наблюдения, исследования показывают, что президент России В.В. Путин пытается создать политический режим, основанный на компромиссе с элитами. Суть его следующая.

В России сохраняется максимум пятнадцать процентов либералов, жестко ориентированные на определенный тип реформ – это устойчивое идеологическое меньшинство.

А большинство населения – реактивно. Оно будет основой деидеологизированных партий, государственных партий, партий власти. Власть сегодня максимально деидеологизирована в системе принятия решений, использует конформистский электорат. Эта тактика весьма эффективна. В.Путин ликвидировал независимую «горизонтальную» систему власти. Да, есть губернаторы, мэры, депутаты и олигархи, но ни одна из этих групп больше не может претендовать на то, чтобы противостоять федеральной исполнительной власти. Президентская вертикаль стала основной. Но это еще не авторитарный режим. Это режим, где «вертикальная» иерархическая система одержала верх над «горизонтальным» хаосом.

В то же время президент стремится сломать бюрократический режим или, по крайней мере, значительно его ослабить. Такой слом может осуществить только, способная противостоять бюрократии, политическая сила, обладающая четкой антимонополистической и антибюрократической ориентацией, последовательно стремящаяся установить в обществе отношения свободного рынка и честного бизнеса, превратить государственные и правовые институты в опору и гаранта таких отношений. Это, конечно же, предпринимательские круги и их организационные структуры, институты, включая корпорации как группы интересов, ассоциации, партии и т.д. Это и новые слои элиты, способные увлечь идеями широкие слои населения и получить их поддержку (рейтинговую, электоральную).

Наталкиваясь на ожесточенное сопротивление бизнес-бюрократических структур, власть не может преодолевать его чисто «силовыми» методами, действовать по тому технократическому сценарию, который применялся на первом этапе реформ. Во-первых, потому, что расстановка социально-политических сил в России исключает создание какой-либо замены ушедшей в прошлое централизованной командно-административной системы, жестко вертикальной организации власти. Во-вторых, сам характер конкретных задач, которые должна решать власть (усиление социальной защиты населения, упорядочивание выплат пенсий и зарплат, реформа предприятий и структурные преобразования в промышленности, борьба с коррупцией, жилищно-коммунальная реформа, пенсионная реформа), исключает технократические подходы. Эти задачи невозможно решить, опираясь лишь на финансовые и административные рычаги, которыми располагает центральная власть; они требуют минимума активного участия и заинтересованности низовых звеньев управления и массовых социальных субъектов: руководителей предприятий, местных властей, трудовых коллективов и локальных сообществ. Иными словами, осуществление институциональных преобразований на макроуровне приобретает ныне не менее ответственное значение, чем деятельность определяющего их стратегию верхнего слоя правящей элиты. Та или иная форма взаимосвязи и соотнесения макро – и микроуровней институциональных процессов является совершенно необходимым условием их продвижения на нынешнем этапе.

Все это не означает, что на микроуровне, в толще общества не происходит вообще никаких существенных инновационных изменений. Несомненно, процесс адаптации людей к новой действительности не может не вести к формированию новых способов жизнедеятельности, соответствующих им неформальных «правил игры». Эти процессы трудно различимы в силу своей

стихийности, фрагментированности, распыленности, и они вполне могут оставаться такими, если не будет преодолен разрыв между тем, что происходит внизу, и сознательной модернизаторской деятельностью на макроуровне. В этом случае общество ожидает чрезвычайно длительная и мучительная эволюция, чреватая непредсказуемыми кризисными явлениями, колебаниями и поворотами вспять.

Возможно ли преодоление этого разрыва? Данные о состоянии и тенденциях массового сознания россиян позволяют ответить на вопрос утвердительно. В России очень сильны консервативные настроения, ностальгия по утраченной стабильности, но еще более сильна тяга к обновлению страны, мечта о «нормальной жизни» по хорошо известным нынешним поколениям россиян мировым стандартам.

При каких же условиях станет возможным либеральный и демократический сценарий, – разумеется, не в соответствии с некоей достаточно умозрительной «западной» моделью, а национально-своеобразный, отражающий специфику исторического опыта российского общества, динамику его институционализации, радикально отличающуюся от североамериканской и западноевропейской? Думается, что одним из таких условий является радикальное изменение всей системы отношений государство – элита – общество.

Появление подобных концепций весьма симптоматично. Оно свидетельствует о назревшей необходимости обеспечить модернизацию страны масштабной перестройкой институциональных структур, включая тот их наиболее глубокий пласт, который охватывает социальные нормы и ценности, личную и общественную мораль, – те «правила», которыми люди руководствуются в своей повседневной жизни. И в то же время институциональная перестройка должна обеспечить глубокую трансформацию элит, формирование принципиально новой «социальной» элиты, которая сможет стать подлинным лидером, а не тормозом процесса модернизации. Без решения этих задач даже самая рациональная и идеально просчитанная макроэкономическая стратегия захлебнется в болоте чиновничьего сопротивления и общественного равнодушия.

Борьба за такую институционализацию поможет серьезно изменить картину российской политической жизни, основы идейно-политической дифференциации общества.

Институциональное реформирование – дело не одного года. Разработать в настоящее время детальный прогноз развития России вряд ли возможно в принципе. Вместе с тем, вполне возможно определить те направления институциональных преобразований, с реализации которых необходимо начинать уже сегодня. К таковым можно отнести:

1. совершенствование законодательной и нормативной базы, а также механизма реализации принятых законов;
2. реструктуризацию органов государственной власти, обеспечивающую их единство в проведении общегосударственной экономической стратегии;
3. упорядочение государственного контроля за хозяйственной деятельностью, активную борьбу с использованием властных полномочий в корыстных интересах;
4. реструктуризацию предприятий и формирование института эффективных собственников, активно влияющих на принятие корпоративных решений;
5. стимулирование малого предпринимательства и его включение в более крупные корпоративные и территориальные формы хозяйства;
6. создание развитой рыночной инфраструктуры с институтами финансовой и технической поддержки;
7. развитие специализированных каналов привлечения сбережений населения с более надежной системой гарантий, восстановление доверия к финансовым институтам;
8. формирование стимулов к инвестированию в средне – и долгосрочные проекты;
9. целенаправленное совершенствование формальных и неформальных институциональных структур и отношений, самым непосредственным образом влияющих на экономическую и политическую обстановку в стране.

---

Необходимы меры по укреплению институтов государственной власти. Построение сильного, социально ориентированного и демократического государства сегодня остается главной проблемой общественного развития России.

**Список литературы.**

- [1] Поппер К. Открытое общество и его враги. М. 1992. Т. 1. С. 251.
- [2] Ильичева Л. Лоббизм и интересы предпринимательства. М. 2000.
- [3] Ильичева, Л.Е. Бизнес-структуры и институты публичной власти: модели легитимации взаимодействия / Л.Е. Ильичева, Мацкиев А.В. // Ученые записки РГСУ – 2013 – №№ 4 (118). Том 2. – С. 122
- [4] Россия 21 век: Политика. Экономика. Культура. Информационно-аналитическое издание под редакцией Л. Ильичевой, В.Комаровского.-М.:Аналитик,-2012.- 462 с.

## ВОЗВРАЩЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА: ВНУТРЕННИЕ ОТВЕТЫ НА ВНЕШНИЕ ВЫЗОВЫ

*Аннотация.* Тема федерализма в России вновь претендует на доминирование в общественно-политическом дискурсе. С одной стороны, это закономерно в силу самой системы организации власти да и наименования Российской Федерации, с другой – после довольно «рутинно» возвращённых и уже накапливающих вариативную практику губернаторских выборов осмысление динамики «пронзённого» в своё время вертикалью власти отечественного федеративного формата представляется весьма перспективным и с прикладной, и с сугубо теоретической точки зрения.

С начала 2000-х гг. – все два первых срока президентства Владимира Путина – территориально-государственное устройство оставалось одной из основных арен внутривнутриполитических дискуссий и важнейшей сферой приложения реформаторских усилий. Помимо последовательного выстраивания вертикали власти, логически приведшей к замене прямых губернаторских выборов системой наделения полномочиями глав субъектов через региональные парламенты, в тот период проходили процессы укрупнения субъектов федерации, систематизации и нормативного наполнения бюджетного федерализма, реформирование местного самоуправления.

После того, как система современного российского федерализма была сформирована и продемонстрировала способность работать без серьёзных сбоев, интерес к ней заметно угас. Отдельные оппозиционные силы продолжали использовать прямую увязку реализуемости федерализма с выборностью губернаторов – однако, скорее, по инерции, без проработки какой-либо позитивной федеративной повестки. По большому счёту, разговор о развитии отношений между центром и регионами приобретал умозрачный и в какой-то степени даже маргинальный характер: внимание стало обращаться только на отдельные субъекты федерации (в силу медийной привлекательности лидеров, реализуемых там значимых проектов или чрезвычайных происшествий), системные же вопросы вроде разграничения полномочий или реформирования налоговой системы не выходили за рамки администрирования. То, что проблема федерализма в общественном сознании была сведена к дихотомии выборности/назначаемости губернаторов, в конечном счёте, способствовало выхолащиванию одного из базовых конституционных принципов современного российского государства – причём как на профессионально-политическом, так и на научно-аналитическом уровне. Это оказалось заметно как раз после провозглашения возврата к выборности губернаторов в 2011 году: несмотря на артикулирование соответствующей потребности (от настроений региональных элит до оппозиционных лозунгов), политическая система не продемонстрировала реальной заинтересованности в данной мере, и первые выборы в пяти регионах в сентябре 2012 года прошли относительно ровно и без излишнего энтузиазма – явка в среднем составила порядка 46% [1]. Особого энтузиазма в восприятии этой меры как что-либо меняющей с точки зрения самих субъектов и их жителей не наблюдалось.

В последующем расширение числа регионов, в которых проходили всё новые кампании по выборам глав субъектов федерации, способствовало росту вовлечённости общества в процессы формирования власти на местах. В ряде случаев такого рода вовлечённость влияла и на динамику политического процесса на федеральном, общероссийском уровне – в частности, это касалось выборов в обеих столицах – Москве в 2013 и Санкт-Петербурге в 2014 годах.

\* Коньков Александр Евгеньевич, кандидат политических наук, доцент, факультет государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.

Однако в последнее время можно обнаружить ряд иных факторов, насыщающих федеративную повестку на новом этапе, повестку текущего десятилетия. Она отличается тем, что теперь становится менее персонифицированной и более функциональной – ориентируется на решение специфических проблем, возникающих в разных частях Российской Федерации, а отнюдь не концентрируется вокруг кадрового вопроса. Россия живёт в регионах, а потому и начинает всё более жить этими регионами, их нуждами и перспективами.

Так, крупные инфраструктурные проекты, инициируемые в последние годы в различных частях страны, не только способствуют закреплению соответствующих городов и территорий во внутрироссийском информационном пространстве, но и стимулируют формирование новых механизмов контроля динамики региональной жизни, а значит, и своего рода рефлексии особенностей различных региональных практик в рамках единого федеративного пространства.

Олимпийские Игры в Сочи в 2014 году были не только крупнейшим спортивным событием в России за последние десятилетия, но и весьма амбициозным строительным проектом, вокруг стоимости которого велись широкие дискуссии по всей стране. То же, но с меньшим масштабом имело место и в контексте подготовки к проведению саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 году и при строительстве объектов для Универсиады в Казани в 2013 году. Сегодня, с учётом уже имевших место в России крупных событий, особое внимание всей страны с точки зрения затрат и их оправданности привлекают подготовка к Чемпионату мира по футболу-2018, затрагивающая 11 субъектов Российской Федерации, строительство космодрома «Восточный» в Амурской области, железнодорожные проекты по организации скоростного движения между Москвой и Казанью и по реконструкции Транссиба в Сибири и на Дальнем Востоке.

Особое место в региональном развитии России сегодня стал играть Крым и соответствующие меры по обеспечению его самодостаточности и интеграции в российское политическое и социально-экономическое пространство, включая, в частности, строительство моста через Керченский пролив для сухопутного соединения с остальной Россией [2].

Все эти и многие другие инфраструктурные проекты способствуют не только формированию имиджа разных российских регионов и привлечению туда инвестиций, но и децентрализации российской политики – укреплению местной идентичности, повышению конкуренции между разными группами интересов на местах, расширению активности оппозиции в различных субъектах Российской Федерации.

Помимо больших строек внимание к регионам на разных уровнях активизируется и в контексте дискуссий об импортозамещении: те регионы, которые имеют потенциал для удовлетворения спроса, привычного к зарубежным товарам и услугам, подпадавшим или способным подпасть под ограничения, привлекают как бизнес-игроков, так и политических стейкхолдеров. В предметном плане это касается всего спектра возможностей – от сельскохозяйственной продукции до туристических и рекреационных объектов. Мода на внутренний туризм, кстати, в свою очередь, провоцирует конкуренцию за гостей между разными субъектами федерации, что, в конечном итоге, стимулирует их внедрять международные стандарты соответствующих видов деятельности. В политическом выражении это может приводить к усилению конфликтов среди местных элит, к более прозрачной борьбе за власть, к перезагрузке управленческих моделей (национализация/приватизация, перенарезка избирательных округов, муниципальные реформы и др.).

Немаловажным фактором, способствующим актуализации федеративного дискурса в России, является продолжающийся кризис на Украине. В широком смысле, происходящие там события уже не первый месяц продолжают оказывать самое активное влияние на состояние и динамику внутривнутриполитического ландшафта в России. Вместе с тем, столь ярко артикулируемый и российской дипломатией, и российским информационным пространством тезис о федерализации как ключевом механизме разрешения проблем в соседней стране не мог не вызвать определённую рефлексию в общественном сознании и самой Российской Федерации. С одной стороны, это дало повод критикам действующей власти поднимать вопросы о состоянии федерализма

в России – о его полноте, эффективности и административной завершённости. Хотя, в то же самое время, и сыграло на опережение оппозиционных инициатив: те, кто привыкли требовать большей свободы для субъектов федерации, не всегда смогут объяснить, что плохого федерализация могла бы принести Украине. С другой стороны, сама официальная Россия заинтересована в том, чтобы позиционировать свою федеративную природу в максимально выгодном и «выпуклом» свете – чтобы собственным примером дезавуировать все тиражируемые внутриукраинские фобии по поводу гипотезы федерализации и отражать обвинения в ангажированности и конспирологических замыслах.

В текущих условиях России чрезвычайно выгодно представлять себя и в регионе, и в мире именно как Российскую Федерацию – как крупную, многонаселённую и пёструю в этническом и культурном плане страну, способную обеспечить целостность и стабильность развития, гражданский мир и консолидацию, иммунитет и устойчивость перед любого рода внутренними и внешними вызовами. Та модель федерализма, которая в общих чертах была сформирована 10 лет назад, всё равно нуждалась в изменениях – пусть инкрементальных и, может, малозначимых, интересных зачастую лишь специалистам: постоянная уточняемость, корректируемость или самообучаемость является характерным признаком российской модели. Однако сегодня все новации центр-периферийного взаимодействия имеют потенциал и для дополнительного информационного эффекта, сплачивающего нацию и аргументирующего её действия вовне.

Наконец, усиление акцента на региональных вопросах во внутренней политике позволяет активно манипулировать политической ответственностью как в условиях экономического кризиса, так и в контексте постепенного приближения федеральных выборных кампаний: в обществе накапливается определённый критический потенциал, для которого нужен выход, и который, на самом деле, зачастую связан с проблемами, имеющими место на местах: здравоохранение, образование, злоупотребления местных властей, издержки монополизма на рынке потребительских товаров и услуг. Институциональные возможности федеративных отношений позволяют локализовывать соответствующие вопросы и в дальнейшем либо корректировать систему, либо покаательно разрешать их в ручном режиме.

Активизация региональной проблематики позволяет проанализировать и выявить некоторые тенденции, которые, как представляется, готовы определять повестку российского федерализма в кратко- и среднесрочной перспективе. Общий смысл этих тенденций сводится к выработке очередной серии реформ отношений центра и регионов – в первую очередь, в кристаллизации электоральных стандартов.

Возвращение губернаторских выборов продемонстрировал кризис публичной политики в России, её устойчивую централизацию. Если в вопросах федерального значения есть тематическое наполнение политического дискурса (могут быть разные трактовки его качества и соотношения альтернативных подходов): споры об идеологии, о международных приоритетах, о бюджетных тратах и т.д., то обсуждать на региональном уровне, как показывают первые после возвращения губернаторские выборные кампании, политическим силам было мало что интересно. Несмотря на предшествовавшую либерализацию партийного законодательства, приведшую к резкому росту числа политических партий (в настоящее время в Российской Федерации действует 73 политические партии [3]), максимальное число политических сил, принявших участие в губернаторских выборах за последние три года, зафиксировано во Владимирской области 8 сентября 2013 года, когда представители семи партий боролись за высший областной пост.

Анализ кампаний свидетельствует, что в главы регионов сегодня зачастую и выдвигаться удаётся мало кому – в основном тем же «проверенным» на разных позициях технократам: конкурируют чаще всего представители четырёх основных парламентских партий России. Слабость региональных отделений партий – тот вызов, который должна последовательно преодолевать политическая система федеративного государства.

Конечно, основной аргумент критиков в данном случае связан с институтом так называемого «муниципального фильтра», при котором при выдвижении кандидата в губернаторы партии необходимо заручиться поддержкой определённого числа муниципальных депутатов данного



региона. Однако сложность преодоления этого фильтра многими партиями лишь подтверждает тезис о кризисе публичной политики в субъектах Российской Федерации: многие политические силы совершенно не заинтересованы в участии в выборах на муниципальном уровне, в результате чего и не могут изыскать необходимой поддержки для своих кандидатов в губернаторы. Кроме того, с учётом практики трёх выборных кампаний при накоплении определённой критической массы оценок именно муниципальный фильтр на губернаторских выборах может стать объектом реформирования.

Децентрализация публичной политики, между тем, уже проявляется. В частности, в том, что периодически побеждать на выборах стали новые лица, в числе которых немало оппонентов действующих депутатов и руководителей. В 2013 году мэром Екатеринбурга стал выдвигенец «Гражданской платформы» Евгений Ройзман, а мэром Петрозаводска – поддержанная «Яблоком» Галина Ширшина. В 2014 году третий по численности населения (после Москвы и Санкт-Петербурга) город России Новосибирск возглавил коммунист Анатолий Локоть. В этом же контексте можно упомянуть и Алексея Навального, который, хоть и проиграл мэские выборы в Москве, но всё же участвовал в них, несмотря на все сопутствующие сложности, и заручился вполне конкурентным числом голосов.

Региональная политика привлекает всё больше восходящих лидеров в публичное пространство – и это важная тенденция как изменения законодательства, так и сознательных усилий федерального центра. Прежде большинство таких политиков предпочитали проявлять исключительно закулисную активность, да и то в меньшей степени собственно в самом своём регионе. Сегодня задача побеждать именно на выборах заставляет их активнее взаимодействовать непосредственно с гражданами, своими потенциальными избирателями, становиться известными в их глазах.

Помимо децентрализации публичной политики за счёт активизации выборных кампаний значимым резервом для «федерализации» повестки является задача повышения эффективности управления территориями, стимулируемая новыми рисками кризисных явлений в экономике. Вовлечение региональных властей в антикризисные программы наряду с развитием методологии бюджетного федерализма имеет довольно широкие горизонты для корректировки центр-периферийного взаимодействия. Однако в этом контексте определённым потенциалом обладают и уже использованные механизмы – в частности, именно задачи достижения синергичного эффекта в повышении уровня жизни населения и обеспечения экономической самодостаточности привели к укрупнению ряда субъектов Российской Федерации в прежние годы.

Практически все сложносоставные регионы были объединены – из всех автономных округов в России остались только Чукотский, напрямую входящий в состав Российской Федерации, и энергодобычные Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий (в составе Тюменской области) и Ненецкий (в составе Архангельской области). Имевшийся парадокс двойной правосубъектности (когда жители могли избирать глав двух субъектов федерации) был недавно разрешён выводом составных регионов из практики прямого избрания их глав населением – напрямую жители этих территорий избирают исключительно глав «материнских» областей; в округах же действует парламентский механизм избрания губернатора.

О практике укрупнения регионов сегодня можно говорить применительно к Еврейской автономной области, которая в советское время входила в состав соседнего Хабаровского края. Во-первых, фактически эта автономия уже давно не представляет заявленную в названии этническую общность. Евреи в области, согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года, составляют менее 1% (около 0,94%) населения [4]. Во-вторых, сама форма – автономная область – как бы «зависла в воздухе»: её статус в ряду других форм никому не понятен и, тем более, законодательно не закреплён. Кроме того, высокая финансовая зависимость Еврейской автономной области от федерального центра лишней раз подталкивает к изучению возможностей преобразования данного субъекта федерации. То, что временно исполняющим обязанности губернатора региона недавно был назначен представитель элиты соседнего Хабаровского края – бывший заместитель председателя краевого правительства Александр Левинталь – лишнее подтверждение внимания к дальнейшей судьбе региона.

За время укрупнения число субъектов Российской Федерации сократилось с 89 до 83. Вместе с тем, в результате возвращения Крыма в состав России оно возросло до 85 – за счёт соответственно новой республики и города федерального значения Севастополя. Новые регионы ожидаемым образом также окажут влияние на развитие федеративных практик. Уже первое решение по образованию нового Крымского федерального округа придало дополнительный импульс этому, казалось бы, утрачивающему значимость административному элементу. Прежде в России было 8 федеральных округов, однако все они представляют собой крупные территориальные формирования (самый компактный – свыше 170 тыс. км<sup>2</sup>, площадь же Крымского округа – 27 тыс. км<sup>2</sup>) с большим населением (от 6 до 38 млн. чел.), объединяющие по нескольким регионам (от 6 до 18). По всем объективным характеристикам девятый федеральный округ замыкает их общий перечень и в определённой степени является в нём исключением. Главная функция формирования Крымского федерального округа – обеспечение политической интеграции полуострова в Российскую Федерацию, которая включает гармонизацию конституционного законодательства, формирование в соответствии с ним региональных и местных органов власти, организацию представительства интересов новых субъектов на федеральном уровне.

Наряду с новым федеральным округом было образовано и отдельное Министерство по делам Крыма. Помимо него в Правительстве России сегодня действуют ещё два «региональных» министерства: по развитию Дальнего Востока и делам Северного Кавказа. Все эти три органа исполнительной власти – также новый вызов для российской модели федерализма, которой предстоит учиться с ними сосуществовать и интегрироваться.

Предстоящие несколько лет обещают стать временем значительного усиления политического внимания к территориальному устройству России. Административный характер федерализма будет подталкивать его к более чёткому соответствию приоритетам, стоящим перед страной. Ответственность регионов в рамках политической системы страны будет возрастать, наряду с этим за счёт активизации публичной политики на местах будут усиливаться и договорные механизмы во взаимоотношениях федеральной и региональной элит. Усложнение целей и задач государства наряду с неослабевающим международным давлением будет требовать и более строгих инструментов подтверждения лояльности внутри федеративного поля – уже сегодня можно наблюдать новую волну претензий к региональным руководителям, вплоть до уголовного характера. Приближение нового электорального цикла, предусматривающего, в числе прочего, публичную отчётность за реализацию весьма амбициозных «майских указов», обещает стать важным маркером отношений между центром и регионами в России – своего рода, тестом на самостоятельность и лояльность одновременно. Насколько успешной окажется усовершенствованная модель – покажет время.

### **Список литературы.**

- [1] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>
- [2] Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях республики Крым и города федерального значения Севастополя», Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 790 «Об утверждении ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года».
- [3] Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах  
<http://minjust.ru/nko/vybory/partii>
- [4] Всероссийская перепись населения 2010 года  
[http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)

## **РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ НАЧАЛ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИИ**

**Б**азовыми правовыми актами, определяющими федеративные начала и принципы местного самоуправления в Российской Федерации являются Конституция и Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная российским парламентом в 1998 году. Одним из ключевых принципов хартии является принцип субсидиарности, то есть необходимости сохранения полномочий у вышестоящего уровня управления тогда, когда их выполнение именно на нем осуществляется более эффективно. Полномочия должны стремиться осуществляться на уровне, который находится ближе всего к гражданам. Конституционной особенностью местного самоуправления в России является его более широкий конституционный демократизм, так как оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и не входит в систему органов государственной власти.

Происходит процесс разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями управления и поиск модели подотчетности субъектов федерации и муниципальных образований перед вышестоящими уровнями управления (ФЗ № 184 [1]). Руководство страны в начале 2000-х гг. поставило во главу реформы государственного управления разработку оптимальной системы распределения полномочий и системы межбюджетных отношений по уровням управления, обеспечивающих финансирование полномочий, разработку механизма государственного контроля за соблюдением законодательства органами государственной власти, систему взаимной ответственности и подотчетности органов местного самоуправления и государства. Для решения этих задач в 2003 году были приняты поправки в ФЗ № 184 и был принят ФЗ № 131 [2].

Важным рубежом в процессе разграничения полномочий стал 2004 год, когда был принят ФЗ № 122 [3], в котором законодатели стремились установить перечень полномочий субъектов федерации по предметам совместного с федеральным центром ведения, а также перечень полномочий муниципальных образований; определили, что наделение субъектов федерации или местного самоуправления полномочиями федеральных органов государственной власти возможно только при условии финансирования из федерального бюджета; провели разграничение доходов между уровнями бюджетной системы России пропорционально объёму финансируемых обязательств. Выполнение положений данного закона происходило недостаточно эффективно, вследствие этого сохранилась объективная основа для дальнейшего перераспределения полномочий.

В 2011 году был осуществлен пересмотр схемы разграничения полномочий по уровням управления, разработаны предложения по «децентрализации полномочий». Данные предложения должны были уменьшить число и объём полномочий сотен территориальных органов федеральных власти, но к 2015 году привели только к созданию противоречивой правовой основы. На практике происходит фактическое исключение из компетенции субъектов федерации многих полномочий, касающихся предметов совместного ведения, недостаточно учитываются интересы субъектов федерации и органов местного самоуправления при чрезмерном регулировании со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Проводимые преобразования в сфере разграничения полномочий редко исходили из принципа субсидиарности. При этом самой острой проблемой остается ресурсное обеспечение полномочий субъектов федерации и местного самоуправления при явном дисбалансе между объемом полномочий и уровнем их финансового обеспечения. Недостаточное наполнение доходной

---

\* Косоруков Артем Андреевич, кандидат политических наук, старший преподаватель, факультет государственного управления Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

части всех бюджетов и преимущественная концентрация бюджетных доходов на федеральном уровне не позволяет всем кроме центра всецело исполнять обязательства перед гражданами.

Ситуация несоответствия объема полномочий и имеющихся для их исполнения ресурсов, характерная для отношения федерального центра и регионов, воспроизводится на уровне муниципалитетов, для которых центром становится субъект федерации. Невозможно говорить о самостоятельности местного самоуправления в исполнении установленных центром и субъектами федерации полномочий, а также о бюджетном обеспечении хотя бы половины его расходных обязательств. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Исполнение переданных на муниципальный уровень государственных полномочий должно финансироваться передающей стороной, но свыше двух третей расходов местных бюджетов идёт на финансирование социально ориентированной деятельности, поэтому органы местного самоуправления всегда можно упрекнуть в ненадлежащем исполнении полномочий.

Проблема перераспределения полномочий и нахождения оптимальной модели подотчетности между федеральным центром, субъектами федерации и муниципальными образованиями все больше входит в разряд основных проблем российского федерализма.

Одним из первоочередных шагов по нормализации отношений федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления должно стать заключение соответствующих договоров между ними по каждому переданному полномочию с четким определением ответственности сторон за исполнение этого полномочия и установлением порядка прекращения указанного исполнения в случае нарушения условий договоров и соглашений со стороны центра или субъекта федерации.

Также в рамках нормализации отношений между тремя уровнями управления следует реализовать следующие принципы территориальной организации местного самоуправления:

- 1) принципа эффективности самоорганизации, основанного на осознании местным самоуправлением своих общих муниципальных интересов и участия в их реализации. Следует учитывать природу полномочий при их передаче местному самоуправлению. Так, неоправданно к вопросам местного самоуправления отнесены профилактика терроризма и экстремизма; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований; мобилизационная подготовка и др.
- 2) принципа подконтрольности и доступности органов местного самоуправления местному населению, который требует оптимальной территории, предоставляющей населению возможность оперативно реагировать на действия местной власти (совершенствование границ муниципальных районов), а также получать государственные и муниципальные услуги. Процесс оптимизация территориальной организации местного самоуправления выявляет недостаточность законодательного регулирования этой сферы, отсутствие единого подхода к территориальной организации России при множественности видов ее территориального деления: административно-территориального, земельно-правового и градостроительного.

Помимо более совершенного разграничения полномочий следует также обратить внимание на подотчетность местного самоуправления, заключающаяся в том, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению, органам местного самоуправления и органам власти субъекта федерации. В основу соответствующего ФЗ № 931 положено централизованное представление о подотчетности местного самоуправления, что подтверждается практикой оказания населению государственных и муниципальных услуг, где основным звеном их оказания в ресурсном плане становится региональный уровень управления [4]. Вне зависимости от степени централизованности подотчетности местное самоуправление должно оказывать услуги населению [5], в особенности, малообеспеченным слоям населения. Однако, если в правовом пространстве отдельно не предусмотреть стимулы и ответственность местного самоуправления, то сама подотчетность главы муниципального образования не сможет привести к большему развитию услуг.

Децентрализация и соответствующая передача полномочий с регионального на местный уровень предполагает значительные возможности для улучшения подотчетности. Обеспечение надлежащего использования расширенного пространства деятельности местного самоуправления требует введения системы комплексной подотчетности, в рамках которой местное самоуправление будет подотчетно не только более высоким уровням управления, но также и гражданам. Децентрализация трансформирует политическое пространство на местном уровне через установление более конкурентных правил политической игры, помогая появляться и конкурировать между собой за избирателя и потребителя государственных и муниципальных услуг новым акторам [6]. Комплексная и политическая подотчетность не должны пересекаться, так как граждане вне зависимости от своих политических предпочтений и результатов политической конкуренции на местном уровне должны получать современные государственные и муниципальные услуги в необходимом объеме. Сложность достижения подобного состояния подотчетностей состоит в том, что описывается моделью «вертикали власти» принципала и агента, когда гражданам (принципалам) подотчетны политики/чиновники (агенты) в рамках демократической системы власти [7]. Институциональная теория демократии основным механизмом данной подотчетности считает механизм выборов, который имеет серьезные ограничения в виде потери контроля над агентами, так как граждане не могут получать полную и объективную информацию о поведении политиков и профессионально ее интерпретировать. Система сдержек и противовесов в парламентской модели демократии на местном, региональном и федеральном уровнях призвана отчасти восстанавливать контроль принципалов над агентами.

Возможное снижение подотчетности местного самоуправления возникает в следствие того, что политики и чиновники местного уровня подотчетны населению и власти по многим направлениям и задачам одновременно. Концентрация усилий на одной задаче может приводить к недоработке в решении других задач. В идеальном случае усилия должны оптимально распределяться между различными задачами, однако без специальной активности граждан, политик или чиновник не будет стремиться к максимально эффективной работе. К причинам снижения подотчетности местного самоуправления также можно отнести ситуацию, когда цели граждан и чиновников расходятся, когда чиновник обладает большей информацией, чем граждане и пользуется этим преимуществом, скрывает от граждан суть своих действий, что усиливает вероятность роста коррупции.

Опыт проведения реформ по децентрализации местного самоуправления в различных странах показывает, что в лучшем случае были достигнуты частичные результаты с точки зрения улучшения подотчетности. Руководители муниципалитетов по-прежнему чувствовали себя зависящими в большей степени от вышестоящих государственных органов, чем от граждан. Это объяснилось отчасти тем, что реформы по децентрализации начинались без учета фактора подотчетности. Даже когда подотчетность принималась в расчет, усилия устремлялись либо на подотчетность местного самоуправления более высоким уровням управления, либо на подотчетность его гражданам, но не на них обоих.

Модель более совершенной подотчетности местного самоуправления должна включать следующие элементы: 1) реформа по децентрализации, гарантирующая местным правительствам новые полномочия, пространство деятельности и наделение ответственностью в трех аспектах – политическом, административном и налоговом; 2) обеспечение надлежащего использования такого пространства деятельности местным правительством через введение систем эффективной подотчетности. В рамках данного пространства деятельности местные органы власти одновременно подотчетны более высоким уровням управления (ответственность по восходящей), а также гражданам, (подотчетность по нисходящей); 3) механизмы публичной подотчетности, защищающие от неправильного использования и злоупотребления пространством деятельности, которые дополняются механизмами социальной подотчетности, позволяющие осуществлять прямое вовлечение граждан в управление; 4) сближение публичной и социальной подотчетности в целях обеспечения большего участия граждан в делах местного самоуправления, а местных правительств средствами для удовлетворения требований граждан в целях более высокого качества оказания государственных и муниципальных услуг.



Данная модель направлена на усовершенствование того способа, при помощи которого местные правительства устанавливают и поддерживают отношения подотчетности в окружающем их пространстве акторов, и предполагает: политическую децентрализацию (реальное разделение властей на местном уровне; конкурентные выборы и современные многопартийные системы); налоговую децентрализацию: свобода действий относительно расходов, автономия доходов, полномочия относительно заимствований; административную децентрализацию (управленческо-административная свобода действий и полномочий, широкие полномочия по закупкам, полномочия по поводу занятости и гражданской службы).

В качестве влияния на результаты деятельности местного правительства в области оказания государственных и муниципальных услуг населению модель предполагает: политическую подотчетность (надзор над местными органами власти, меры по наблюдению за выборами); налоговую подотчетность (местный публичный финансовый менеджмент – планирование, бюджетирование, отчетность, внутренний контроль и аудит, внешний аудит), административную подотчетность (точно прописанное разделение полномочий, принятие комплекса законов гражданской службы, оптимизация практики закупок).

Также данная модель призвана оказать положительное влияние на результаты деятельности местного правительства со стороны подотчетности, ориентированной на развитие местных сообществ через: осуществление совместного планирования, составления бюджетов и отслеживания расходов, доступа граждан к информационным источникам, совместный мониторинг и оценку, управление инвестициями и проектами, обратную связь с гражданами по поводу услуг.

Практика использования вышеприведенной модели, ее элементов и опыт проведения реформ по децентрализации показывают, что государства находятся на разных уровнях децентрализации местного самоуправления, с различной степенью свободы действий и подотчетности. В связи с этим рассмотрим три траектории децентрализации местного самоуправления в соответствии с последовательностью увеличения их свободы действий и подотчетности:

1. Первая траектория – большая свобода действий на местном уровне (Сингапур). Вначале проводятся реформы ускоренной децентрализации и лишь затем усиливается подотчетность местных правительств. Данная траектория черевата резкими колебаниями в уровне поддержки проводимых реформ со стороны граждан и требует сильной политической поддержки сверху.
2. Вторая траектория – большая подотчетность местного управления в результате развития политического плюрализма и лишь затем большая свобода действий на местном уровне (посткоммунистические государства Восточной Европы). Данная траектория может осуществляться в условиях слабой политической поддержки сверху, однако она требует постоянного контроля за эффективностью подотчетности со стороны региональных властей.
3. Третья траектория предполагает, что свобода действий и подотчетность усиливаются одновременно (ФРГ). В ход реализации третьей траектории необходима и политическая поддержка, и постоянный контроль со стороны региональных властей.

Помимо траекторий с последовательностью шагов по децентрализации можно выделить четыре сценария осуществления децентрализации в зависимости от итогового состояния двух переменных децентрализации – свободы действий и подотчетности местного самоуправления:

- 1) низкая свобода действий и низкая подотчетность. Это свидетельствует о высокоцентрализованном государстве с отсутствием свободы действий и как следствие низкой подотчетностью местных правительств перед гражданами;
- 2) высокая свобода действий и низкая подотчетность. Данная комбинация может создавать порочные стимулы для местных правительств, делая их уязвимыми для контроля со стороны региональной власти или склонными к опрометчивому принятию решений по отношению к гражданам;



- 3) низкая свобода действий и высокая подотчетность. При таком варианте государство в лице региональных властей больше сфокусировано на установлении структур подотчетности для местных правительств. В итоге местным правительствам недостает стимулов быть подотчетными перед гражданами, потому что наиболее спорные решения принимаются региональным правительством;
- 4) высокая свобода действий и высокая подотчетность. Целью децентрализации является достижение данного варианта, при котором местные правительства обладают высокой степенью свободы действий вместе с высокой степенью подотчетности перед гражданами.

Для придания процессу разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями управления, а также в целях децентрализации и совершенствования подотчетности местного самоуправления следует инвентаризировать полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создав Единый и постоянно обновляющийся реестр полномочий (см. опыт Республики Татарстан [8]). В качестве методологической основы для реестра можно взять проект «Электронный бюджет» [9], формирующий единое информационное пространство; интегрирующий информацию об управлении общественными финансами, поступающую из организаций государственного и муниципального сектора; обеспечивающий открытость и доступность для граждан и организаций информации о финансово-хозяйственной деятельности организаций государственного и муниципального сектора; создающий инструменты для повышения ответственности данных организаций за реализацию своих функций; обеспечивающий доступ к работе в проекте субъектам федерации и муниципальным образованиям. Важным направлением проекта является создание и развитие единого портала бюджетной системы России, обеспечивающего доступность информации о финансово-хозяйственной деятельности организаций государственного и муниципального сектора и государственных внебюджетных фондов для потребителей.

Совершенствование процедур и методов государственного управления определяет новые требования к механизмам и инструментам организации информационных потоков в сфере управления государственными и муниципальными финансами. Правительство уже реализует ряд программ информатизации в сфере государственного управления, среди которых: государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» [10], включая развитие проекта «Электронный регион» [11]; Единая вертикально интегрированная государственная автоматизированная информационная система «Управление» [12]; межведомственные информационные ресурсы: официальный сайт для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [13], единый портал государственных и муниципальных услуг [14].

Дальнейшее развитие программ информатизации в сфере государственного управления России позволит сформировать механизмы контроля за компетенционной сферой, повысит эффективность деятельности органов государственной власти всех уровней и качество принимаемых ими решений. В рамках информатизации можно будет четко разграничить полномочия и управленческие функции, направленные на их реализацию, выявить диспропорции в схеме разграничения компетенций по мере их возникновения и реагировать на них в реальном времени. Следует также разработать и принять законодательные нормы о порядке установления, ресурсного обеспечения и перераспределения исполнения полномочий между органами власти России, субъектов федерации и муниципальных образований, а также проекты федеральных законов, затрагивающих полномочия муниципальных образований, введения обязательной социально-экономической и финансовой экспертизы указанных законопроектов [15, с. 58].

После более точного определения компетенций органов местного самоуправления, региональных и федеральных властей следует создать единую систему качества и доступности государственных и муниципальных услуг, разработать единые принципы и методические рекомендации выделения и стандартизации муниципальных услуг. В отсутствие таких стандартов на государственном уровне органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно выраба-

тывать подходы к выделению и стандартизации услуг, что замедляет внедрение нормативного финансирования муниципальных услуг.

Комфортность предоставления государственных и муниципальных услуг зависит от оперативности решения различных вопросов граждан. В этой связи необходимо повсеместное введение административных регламентов, устанавливающих строгие нормативы по срокам рассмотрения вопроса, по времени ожидания в очереди, по порядку взаимодействия разных органов власти. Также необходимо создать соответствующую организационную среду, в частности, по модели многофункционального центра, которая обладала бы правовыми механизмами, обеспечивающими возможность финансирования их деятельности из бюджетов разного уровня.

### Список литературы.

- [1] ФЗ № 184 от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_75898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75898/) (08.02.2015).
- [2] ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168448/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168448/) (15.01.2015).
- [3] ФЗ № 122 от 22.08. 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=168232> (20.02.2015).
- [4] Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 года № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям». – <http://www.rg.ru/2008/01/12/info-dok.html> (27.02.2015).
- [5] ФЗ от 27 июля 2010 года № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». – [http://prokuratura-rb.ru/?page\\_id=390](http://prokuratura-rb.ru/?page_id=390) (25.01.2015).
- [6] Вольман Х. Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран // Муниципальная Россия. № 4. 2013. С. 83-92.
- [7] Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»? // Неприкосновенный запас. № 4. 2012. – <http://magazines.russ.ru/nz/2012/4/b7-pr.html> (02.03.2015).
- [8] Постановление кабинета министров Республики Татарстан от 29 марта 2010 г. № 199 «О Едином реестре полномочий исполнительных органов власти Республики Татарстан по осуществлению регионального государственного контроля (надзора)». – <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW363;n=48292> (15.03.2015).
- [9] Проект «Электронный бюджет». – <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/>. (10.03.2015).
- [10] Соответствующее Положение утверждено Распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.
- [11] Проект «Электронный регион». – <http://www.inforegion.ru/> (12.03.2015).
- [12] Соответствующее Положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088.
- [13] Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. – <http://www.zakupki.gov.ru> (01/03/2015).
- [14] Проект «Электронное Правительство. Госуслуги». – <http://www.gosuslugi.ru> (06.03.2015).
- [15] Лексин В. Распределение полномочий между уровнями государственной власти как зеркало российского федерализма / Перспективы российского федерализма в XXI веке. Под редакцией Рафаэля Хакимова. – Казань: КЦФПП; Институт истории им. Ш.Марджани АН РТ, 2013.

## **МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В ПРОСТРАНСТВЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Ц**елостность такого сложносоставного образования как российское государство зависит от целого комплекса факторов, среди которых не последнюю роль играет самовосприятие граждан в системе федеративных отношений. Человеку свойственно чувство тождественности с другими людьми, он идентифицирует себя с определенными группами, и таким образом обретает уверенность в возможности получить необходимую социальную поддержку. Сложносоставной характер федеративного государства вынуждает человека самоопределяться по отношению как к гражданской нации, к народу страны, так и по отношению к населению субъекта Федерации. Такое самоопределение завершается формированием соответствующей идентичности, т.е. складывающимся у человека чувственно окрашенным знанием о своей принадлежности к определенной группе.

Идентичность, возникающая в системе федеративных отношений, формируется не как понимание индивидом своей индивидуальности, неповторимости, а как результат самоопределения в этой системе, как своеобразная рефлексия объективных различий, существующих в государстве. Эту идентичность можно назвать территориальной, поскольку она отражает процессы формирования групп на определенных территориях, имеющих четкие административные границы. Строго говоря, территориальная идентичность может быть представлена в четырех основных видах: локальная, выражающая связь индивида с «малой родиной», городом, селом, местностью; региональная, соответствующая представлениям индивида о своей принадлежности к определенному субъекту Федерации; гражданская или общенациональная, отражающая связь человека со страной; а также наднациональная как связь с континентом или планетой в целом. Однако для интерпретации роли территориальной идентичности в развитии федеративных отношений мы будем держать в фокусе внимания главным образом региональную и общенациональную идентичности.

Сочетание этих двух идентичностей в индивидуальном сознании носит достаточно противоречивый характер, что способно отразиться, как на общем восприятии системы государственной власти, так и стать фактором, провоцирующим центробежные тенденции в отдельных российских регионах. В данной статье предполагается рассмотреть феномен территориальной идентичности, раскрыть его политическую роль в условиях федеративного государства, а также выявить механизмы формирования таких идентичностей.

Территориальная идентичность – это особый личностный конструкт, формирующийся в процессе социализации и аккумулирующий представления индивида о своем месте в географическом пространстве. Способ самоопределения зависит от масштаба территории. Если идентификация с «малой родиной» формируется, как отмечают В.Магун и А.Магун, обычно под воздействием личного опыта, другие виды территориальной идентичности складываются под влиянием средств массовой коммуникации. [1] Человек формирует свои представления о стране, регионе, мире полагаясь не только на свои личные впечатления (он побывал в тех или иных местах), но главным образом благодаря рассказам других людей, информации, полученной с экрана телевизора, с монитора компьютера и т.п.

Но территориальная идентичность определяет не только связь человека с конкретным местом географического пространства, но и с группой, проживающей на данной территории. На данное обстоятельство обращают внимание многие исследователи, подчеркивая социокуль-

---

\* Пушкарева Галина Викторовна, доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.

турный характер территориальной идентичности. Л.В. Смирнягин, в частности отмечает, что идентичность «понимается... как чувство принадлежности к общности людей, сложившейся на определённой территории, и как возникающая из-за этого солидарность с земляками по причине совместного проживания на одной территории в данный момент или в прошлом». [4, с.182]

Идентичность, как мы уже отмечали, [3, с.140-149] характеризуется как наличием интериоризированного знания (человек знает о своей принадлежности к группе), которое осознается и вербализуется, так и эмоциональным переживанием этого знания, которое обычно не осознается, но возникает всякий раз, когда затрагиваются интересы группы. Так, гражданская идентичность может переживаться как чувство обиды или раздражения, когда кто-то выступает с резкими нападками в адрес страны, к которой принадлежит индивид. Идентичность формирует восприятие окружающего мира через призму дихотомии Мы, такие же, как я, и Они (другие), в чем-то непохожие на нас.

В современном обществе человек может ощущать свою принадлежность к нескольким группам одновременно. Если говорить о территориальной идентичности, то формально человек, принадлежа к административно-территориальной единице, неизбежно будет входить и в другие более крупные, включающие в себя меньшие территории. В этой связи нередко для описания сочетания территориальных идентичностей предлагают образ матрешки, когда идентичность с малой территориальной общностью вкладывается в более крупную и т.д. Однако такой образ фактически нивелирует значимость для индивида той или иной идентичности. Дело в том, что одни виды идентичностей могут в жизни человека играть большую роль, чем другие, что нарушает непротиворечивый матрешечный образ соотнесения «больших» и «малых» идентичностей. Так, в упомянутом выше исследовании отмечается, что среди россиян есть те, кто идентифицирует себя скорее со страной, чем с родным городом или селом, но есть и те, для кого связь с «малой родиной» оказывается более значимой. [1]

Взаимосвязь различных видов идентичностей является сложной, нередко зависящей от конкретных обстоятельств и исторических ситуаций. Так, в период угрозы, нависшей над страной, у многих граждан может актуализироваться гражданская, общенациональная идентичность, проявляясь в переживании за судьбу страны. В условиях обострения экологической ситуации в городе его жители более остро начинают ощущать общность интересов данной поселенческой группы, у них вызревает готовность защищать среду своего обитания и т.п.

Общенациональная и региональная идентичности как особые виды эмоционально переживаемого индивидом знания о своей тождественности с определенной группой в обществе складываются под влиянием сложного комплекса институциональных отношений, закрепляющего порядок осуществления власти и управления на территории государства. В этой связи эти виды идентичности неизбежно обретают политический характер, поскольку формируются не просто как понимание индивидом своей связи с определенной территорией, но и как самоопределение в системе государственно-территориального устройства, государственной власти.

Множественная территориальная идентичность в условиях стабильно функционирующей политической системы, как правило, не создает оснований для внутриличностных и межгрупповых конфликтов. Человек может радоваться успехам страны (гражданская идентичность) и сопереживать политике региональных властей, стремящихся развивать культуру и производственный потенциал региона (региональная идентичность). Однако такое «равновесие» идентичностей может быть нарушено. Спусковым ключом, запускающим процесс превращения одной из идентичностей в доминантную, как правило, становится изменение в системе репрезентаций человека, вызываемого относительной депривацией.

В основе относительной депривации лежит расхождение между ожиданиями членов группы и реальными возможностями их осуществления. Если жители региона рассчитывали на поддержку со стороны федеральных властей в решении животрепещущей проблемы, но в условиях кризиса произошло перераспределение бюджетных средств, и регион не получил нужного финансирования, то вероятным становится развитие депривационных настроений, выливающих в гамму негативных эмоций (от обиды до гнева), которые в свою очередь актуализируют

региональную идентичность. Превращение региональной идентичности в доминантную рождает обостренное восприятие интересов региона и недовольство центральными властями, что чревато ростом протестных настроений и сепаратистских тенденций.

Поскольку российский федерализм построен не только по территориальному, но и по этническому принципу, то региональная идентичность может совпадать с этнической, обладающей свойствами сильной и легко актуализируемой идентичности. И если в условиях нарастающей обиды на центральную власть у многих представителей региона начинает обостряться чувство этнической общности, то вероятность возникновения серьезных размежеваний становится очень высокой. Может возникнуть реальная почва для серьезного конфликтного противостояния. Установление непосредственного контакта между людьми с однотипной доминантной идентичностью ведет к умножению ее мотивационного воздействия. Происходит усиление влияния друг на друга через эмоциональное заражение, через формирование взаимных ожиданий, подкрепляемых требованиями защиты интересов группы. Появление фигуры, способной консолидировать вокруг себя недовольных, может многократно усиливать мотивирующее воздействие этнической идентичности.

Поскольку идентичность как аффективно-когнитивная структура обладает серьезным мотивационным потенциалом, то в политике укрепления федеративных отношений важно обеспечить необходимое равновесие гражданской и региональной идентичностей. С одной стороны, важно добиваться такого уровня региональной идентичности у жителей субъекта Федерации, который способствовал бы росту их искренней заинтересованности в судьбе региона, но при этом не вел к появлению нездорового соперничества между регионами и сепаратистских настроений. С другой стороны, развитие гражданской идентичности должно способствовать укреплению общенационального единства страны, но при этом не превращаться в силу сдерживающую проявления регионального своеобразия. Иными словами, и та и другая территориальные идентичности должны взаимно дополнять друг друга и не превращаться в антагонистов.

Гармонизация различных идентичностей обычно не достигается автоматически. Более того, стихийно развивающиеся формы территориальной идентичности могут обретать уродливые формы, не позволяющие консолидировать все население страны или региона вокруг единых принципов. Требуется целенаправленные усилия в виде специальной политики по формированию в массовом сознании образов и представлений, сплачивающих людей, проживающих на определенных территориях. Если на уровне государства осознание проблемы формирования общенациональной идентичности произошло давно, и те или иные формы патриотического воспитания всегда присутствовали как в образовательной, так и информационной политике российского государства, то понимание значимости формирования региональной идентичности особенно там, где она не совпадает с этнической, происходит только в настоящее время.

Эффективное федеративное государство – это сильный центр и сильные регионы, способные справиться с задачами экономического и социального развития. Сильными субъекты Федерации становятся благодаря не только природным и экономическим ресурсам, но и благодаря консолидированному человеческому капиталу, т.е. людям, их готовности трудиться во благо своего региона. Региональная идентичность помогает решать эту задачу, поскольку обеспечивает консолидацию населения вокруг общих целей и задач. Региональная идентичность в многонациональном субъекте Федерации помогает сглаживать межэтнические противоречия.

Выработка «политики идентичности», т.е. целенаправленного формирования в структуре личности определенных установок, должна строиться с учетом особенностей когнитивных процессов, формирующих предрасположенности для восприятия человеком одних видов информации и игнорирования других. Она должна учитывать специфику территориальной идентичности как личностного конструкта, включающего знание индивида о своей принадлежности к соответствующей территориальной общности и определенную гамму эмоциональных состояний, являющихся следствием переживания этого знания.

В научной литературе региональная идентичность рассматривается также как «комплекс символических и идейных установок и смыслов, связанный с процессом интерпретации реги-



онального своеобразия, через который уникальность региона приобретает осязаемые черты в образах, символах и мифах, разделяемых членами сложившегося в рамках него сообщества». [2, с.270] Такой подход не противоречит ранее данному определению идентичности как самоощущенности человека с территориальной группой. Он делает акцент на то, что чувство общности рождается не на пустом месте. У людей должны возникнуть общие представления о регионе, они должны уметь различать символы, олицетворяющие специфику региона. Если человек родился и живет в определенном регионе или стране, то интериоризация этого знания не ведет автоматически к формированию у него территориальной идентичности. Необходимо, чтобы в его памяти присутствовали образы, хранящие следы определенных эмоциональных состояний. Именно эмоциональная компонента делает человека чувствительным к проблемам и интересам группы, заставляет сопереживать ее неудачам и радоваться достижениям. Территориальная идентичность проявляется в чувстве патриотизма, любви к своей стране, региону.

Таким образом, политика, направленная на формирование территориальной идентичности, должна включать комплекс мер, влияющих на восприятие жителями соответствующих территорий путем создания образов, вызывающих позитивные ассоциации. В настоящее время региональные власти все чаще прибегают к использованию технологий политического позиционирования, территориального маркетинга, рекламы и брендинга. Такие технологии позволяют формировать позитивный образ региона не только в сознании потенциальных инвесторов, туристов и торговых партнеров, но и самим гражданам по-новому взглянуть на территорию обитания, увидеть те привлекательные стороны своего бытия, которые в условиях повседневности обычно остаются незамеченными.

Кроме того, важным направлением работы по формированию региональной идентичности является организация мероприятий, вовлекающих жителей субъекта Федерации в совместные акции. Проведение региональных фестивалей, дней творчества, выставок позволяет не только показать достижения региона, но и создает условия для взаимодействий между жителями, установления между ними новых контактов, что является важным условием формирования у них ощущения общности интересов, общности судьбы.

### **Список литературы.**

- [1] Магун В.С., Магун А.В. Связь со страной и гордость за ее достижения. (Российские данные в контексте международных сравнений) // *Общественные науки и современность*. 2009, № 2. С.102-113.
- [2] Подвинцев О.Б., Назукина М.В. Региональная идентичность в Российской Федерации: преодолевая имперское наследие // *Политическая идентичность и политика идентичности в 2 т. Т.2: Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке* / отв. ред. И.С.Семенов. М.: РОССПЭН, 2014.
- [3] Пушкарева Г.В. *Homo politicus: человек политический*. М.: Аргамедиа, 2014, с.
- [4] Смирнягин Л.В. Региональная идентичность и география // *Идентичность как предмет политического анализа. Сборник статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции (ИМЭМО РАН, 21 – 22 октября 2010 г.)*. Редколлегия сборника: И.С.Семенов (отв. редактор), Л.А.Фадеева (отв. редактор), В.В.Лапкин, П.В.Панов. М.: ИМЭМО РАН, 2011. URL: <http://old.imemo.ru/ru/publ/2011/11002.pdf> (Дата обращения 15.03.2015)



## **ТИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МЕЖДУ ЛОЯЛЬНОСТЬЮ И КОНКУРЕНЦИЕЙ?**

**И**звестный итальянский политолог Д. Сартори в самом начале своей книги «Теория демократии» отмечает, что многие ответы на вопросы в теории демократии можно найти при правильном определении понятий [1, с. 15]. Понятие «политическая оппозиция» не является самым сложным понятием политической науки, однако оно требует уточнения при анализе «дефектных демократий», т.е. не вполне демократических политических режимов.

Понятие «оппозиция» в западной политологии чаще всего относится к институализированным субъектам политического процесса – политическим партиям, входящим в парламент, но не участвующим в формировании правительства. Сущностная роль оппозиции состоит в осуществлении постоянного надзора и контроля над правительством, что вынуждает правящую группу ответственно подходить к принимаемым решениям [2, с. 205]. Политическая оппозиция создается только такими организациями гражданского общества, которые ставят своей целью влияние или получение и осуществление высшей исполнительной власти в стране [3, с. 116]. Для успешного получения высоких позиций в органах власти политическая оппозиция вынуждена не только указывать на недостатки реализуемого курса правящей группировкой, но и артикулировать альтернативные мнения, предлагать альтернативные варианты решения актуальных проблем общества. Функции контроля, надзора и предложения альтернативы успешно осуществляет институт политической оппозиции в режимах с консолидированной демократией.

Иное место занимает оппозиция в политических режимах с т.н. «дефектной демократией». Дефектные демократии (гибридные режимы) – это политические режимы с неполным набором демократических институтов. «Для гибридного режима присуще переплетение взаимоисключающих принципов жизнедеятельности: с одной стороны мы видим персонафикацию и нерасчлененность власти, с другой стороны, персонафицированная власть формируется и легитимируется демократическим способом», – характеризует гибридный режим Л. Шевцова [4, с. 47]. В гибридных режимах институт политической оппозиции носит имитационный характер, т.к. предлагаются альтернативы по вопросам не угрожающим доминированию правящей группы.

Влиятельными субъектами оппозиции в гибридных режимах являются не столько партии, парламентские фракции, коалиции легитимных политических сил, сколько неформальные сетевые образования в структурах власти, которое в той или иной степени отражают общественное мнение в соответствующих лозунгах и проектах [5, с. 13]. К числу неинституализированных субъектов политического процесса в современной России относятся группы интересов в органах государственной власти. В СССР условно «оппозиционные» группы в государственном аппарате назывались «фракционной оппозицией» и стремились изменить кадровый состав высших органов власти или отдельные аспекты советской политики [6, р. 39].

Ряд экспертов по внешним признакам Россия относят к государствам failed state – «несостоятельного государства», государства с плохо работающими институтами, где право подменяется личными отношениями, где процветает коррупция и административный произвол. В чем тогда причина эффективных ответов на глобальные вызовы неэффективного государства? По мнению В. Пастухова, главная причина – наличие встроенного внутри его компенсаторного механизма. Слабость «формального» государства испокон веков возмещалась здесь силой «внутреннего»

---

\* Савенков Роман Васильевич, кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии, Воронежский государственный университет.

государства. Поэтому дуализм русской власти – это не изъян, а очень полезное, функциональное качество, позволяющее ему быть эффективным в краткосрочной перспективе [7, с. 143-146].

Попробуем идентифицировать потенциальную «политическую оппозицию» внутри правящего класса, т.е. В институтах «внутреннего» государства современной России.

Определенные рамки анализа задает А. Соловьев. По его мнению государство представляет собой множественные формы взаимодействия центров власти (выделено мною – С.Р.) с корпусом граждан, структурами и прочими стейк-холдерами, превращая данную институцию в сложносоставной организационно-поведенческий комплекс. Данный комплекс включает в себя не только институализированную иерархию должностей, но и элитарные сети, т.е. сети тех образований, которые непосредственно контролируют принятие решений [8, с. 126]. В государстве выделяются две функционально отличающиеся подсистемы: властно-политическая и административно-управленческая. Для развивающихся стран характерна переориентация госаппарата на политическую поддержку режимов правления и использование в этих целях административного ресурса [9, с. 71]. Указанная «дополнительная» функция госаппарата способствует развитию и закреплению сетевых, скрытых структур и агентов. Как указывает А. Соловьев «... сетевые агенты – будучи по происхождению непреднамеренным следствием несовершенства нормативных условий деятельности госаппарата для достижения целей, а также патрон-клиентных отношений, – образуют не дополнение к существующим публичным отношениям, а особые, полутеневые конструкции власти и управления, возникающие в результате сочетания сетей с иерархическими и рыночными структурами» [9, с. 82].

В соответствии с категоричным мнением В. Пастухова в современной России управляют децентрализованные неформальные сетевые структуры, «в состав которых входят криминальные «авторитеты», разных рангов, представители самых разнообразных государственных ведомств (в том числе сотрудники правоохранительных органов и судов), соединенные между собой функционально, а также представители «гражданского» сектора, обслуживающего инфраструктуру этих сетей» [7, с. 157]. Поэтому при принятии конкретных политических решений в государстве каждый раз создается уникальная архитектура диагностики проблемной ситуации, особая стилистика согласования интересов, методика рассмотрения альтернатив и технологий осуществления решений [10, с. 9].

Ранее подобные сетевые структуры называли бы кликами. Кликами именуется любые неформальные сообщества, функционирующие за пределами и/или внутри социальных институтов, а также интегрирующие частных лиц, независимо от занимаемых ими официальных постов, в круг «своих» людей, готовых ради «общего дела» пренебречь моральными и юридическими законами. Такие клики могут успешно функционировать как в рамках формальных институтов, так и параллельно им. Сообщества «своих» главным образом преследуют собственные цели, независимо от связей с формальными институтами» [11, с. 124].

Уже после волны экономического кризиса 2008 года политологи зафиксировали признаки перемен в правящем классе: «начинают прорабатываться предложения по пересмотру сложившейся за последние годы институционально-политической конструкции (режима)» [12, с. 375]. Сложная внешнеполитическая ситуация и экономические санкции в отношении представителей власти и бизнеса после присоединения Крыма к России, актуализировали дискуссии о возможности открытого оппонирования В. Путину и его политическому курсу со стороны представителей групп правящего класса [13]. Эксперты аргументируют позицию, согласно которой смена режима в истории России происходила только тогда, когда оппозиционно настроенная часть элиты в объективно сложный для неё момент перехватывает рычаги власти, параллельно мобилизуя в свою поддержку часть активного населения и фиксируя победу на проводимых позже выборах или другими символическими действиями. Как писал Д. Хигли, поведение элит более непредсказуемо, чем поведение масс, а «... когда элиты превалируют, в задачи теории входит определение внешних границ возможного поведения элит и, таким образом, политических результатов» [14, с. 29]. В настоящее время речь идет о возможном появлении латентной оппозиции внутри правящей группы, внутри государства.

Общепринятого определения такого типа оппозиции пока не создано. Конечно, оппозиционность в правящей группе есть всегда и она касается не политического курса правящего класса целиком, а конкретных решений, которые либо приносят какую-либо выгоду, либо ведут к каким-либо потерям. Группировка в правящем классе будет сопротивляться решению, наносящему ей ущерб. Такое поведение можно назвать конкуренция. Отличие конкуренции от оппозиции не только в масштабе сопротивления и широты вопроса, но и в отсутствии публичного лидера у сопротивляющейся группы. Современная политическая ситуация в России требует теоретической проработки новых подходов к определению типов оппозиционности внутри правящего класса и анализа расстановки политических сил с учетом описанного понимания государства как института.

А. Зудин напоминает, что возможности региональной элиты влиять на властные решения в федеральном центре резко сократились в результате политических преобразований 2000-2008 годов. Государственный Совет, реформированный Совет Федерации, систему федеральных округов нельзя назвать эффективной системой каналов трансляции интересов региональной элиты. Отмена прямых выборов губернаторов реинтегрировала региональную элиту в вертикаль управления. Основное внимание губернаторов было сосредоточено на борьбе за доступ к централизованным финансовым ресурсам, участие в национальных проектах и целевых программах.

Начало кризиса оказало поляризующее влияние на поведение региональной элиты как субъектов влияния. Большинство оказалось закреплено в категории «просителей» федеральной помощи. Активное меньшинство попыталось в своих отношениях с федеральным центром перейти из режима «консультаций» к активному торгу. Осенью 2008 года Ю. Лужков озвучил идею возвращения прямых выборов губернаторов. Были зафиксированы и другие признаки нелояльности. В сентябре 2010 г. Ю. Лужков был уволен Президентом РФ Д. Медведевым [15. с. 362]. Обновление губернаторского корпуса привело к формированию лояльного большинства и снижению инновационного потенциала региональных властных элит [16. с. 198]

Анализ экономической ситуации показывает отсутствие перспектив формирования экономического базиса для оппозиционных региональных лидеров. По наблюдениям Н. Зубаревич экономики регионов переживают серьезные проблемы с 2013 года [17]. Такое положение закрепило роль региональной элиты в качестве просителей трансфертов из федерального бюджета и не формировало условий для появления самостоятельных игроков с альтернативной позицией.

Ожидания от появления оппозиции в среде региональной элиты возникли в январе 2015 года, когда Е. Примаков выступил в дискуссионном клубе «Меркурий». В заявлении авторитетного политика были не только демонстрация лояльности внешнеполитическому курсу В. Путина и критика правительства Д. Медведева, но настоятельная рекомендация проведения экономической децентрализации и формирования подлинного федерализма [18]. Означает ли это, что в регионах формируется «фракция» или «оппозиция» реализуемому экономическому курсу?

В 1999 г. на федеральную политическую сцену попытались выйти региональные лидеры Ю. Лужков, М. Шаймиев и др. (блок «Отечество – Вся Россия»), взяв в качестве публичного лидера Е. Примакова. Политический манифест ОВР, в изложении Е. Примакова, главной целью называл защиту государственных интересов: «Государственник сегодня – ... тот, кто не стремится национализировать все и вся, а хочет использовать государственные рычаги для регулирования экономических процессов в стране. В интересах экономического роста и эффективности производства. В интересах честного предпринимательства» [19. с. 227].

Однако призыв Е. Примакова в 2015 оказался не поддержанным региональной элитой. Единственным губернатором, который публично позволяет себе критиковать систему федеральной власти является губернатор Воронежской области Алексей Гордеев. В апреле 2015 г. А. Гордеев заявил о необходимости «незамедлительной модернизации» исполнительной власти РФ, иначе «имитация деятельности станет для всех чиновников нормой». Губернатор констатировал возвращение командно-административной системы, исключая реальный федерализм и независимость местного самоуправления. Он указал и на излишнее количество и избыточные полномочия контрольно-надзорных органов [20].

Таким образом, фиксируется неудовлетворенность сложившимися отношениями по линии «федеральный центр – регионы», однако формирование «оппозиционной группы» в среде региональной элиты, способной публично заявить о своих интересах – нельзя.

### Список литературы.

- [1] Kubat M. Teoria opozycji politycznej. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010.
- [2] Heywood A. Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008.
- [3] Krawczyk T. Stosunki między rządem a opozycją w wybranych państwach Europy. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2005.
- [4] Шевцова Л. Смена Режима или Системы? // Политические исследования. 2004. №1. С. 46-50.
- [5] Кислицын С. Контрэлиты, оппозиции и фронды в политической истории России. М.: КРАСАНД, 2011.
- [6] Barghoorn F.C. Factional, Sectoral and Subversive Opposition in Soviet Politics // Regimes and Oppositions. – London, 1973.
- [7] Пастухов В.Б. Предчувствие гражданской войны. От «номенклатуры» к «клептоклатуре»: взлет и падение «внутреннего государства» в современной России // Политические исследования. 2011. №6. С. 143-157.
- [8] Соловьев А.И. Государство как политический институт: проблема теоретической идентификации // Вестник Воронежского университета. Серия: История. Политология. Социология. 2014. №4. Октябрь-декабрь. С. 121-129.
- [9] Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Политические исследования. 2011. №5. С. 68-79.
- [10] Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений : Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс, 2014.
- [11] Патрушев С.В. Кликократический порядок как институциональная ловушка российской модернизации // Политические исследования. 2011. №6. С. 119-131.
- [12] Зудин А.Ю. Распределение источников влияния на принятие властных решений в современной России // Элиты и общество в сравнительном измерении : сб. ст. / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М., 2011. С. 368-382.
- [13] См. Кто понесет голову Путина // Рабкор. [http://rabkor.ru/columns/editorials/2014/12/12/rutins\\_head/](http://rabkor.ru/columns/editorials/2014/12/12/rutins_head/) (дата обращения – 18.12.2014 г.), Крашенинников Ф. Не надейтесь на митинги. Технология смены режимов в России // Ведомости. 11.02.2015. <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/39265451/ne-nadejtes-na-mitingi> (дата обращения – 12.02.2015 г.)
- [14] Хигли Дж. Элиты, вне-элитные группы и пределы политики: теоретический ракурс // Элиты и общество в сравнительном измерении : сб. ст. / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М., 2011. С. 19-42.
- [15] Зудин А.Ю. Распределение источников влияния на принятие властных решений в современной России // Элиты и общество в сравнительном измерении : сб. ст. / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М., 2011. С. 355-375.
- [16] Дука А.В. Существует ли инновационный потенциал для модернизации у российской элиты? // Модернизация и политика: традиции и перспективы Росси. Политическая наука: Ежегодник 2011 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. – М., РОССПЭНЮ 2011. – 310 с.
- [17] Зубаревич Н. Нас ждет серьезное замедление развития // Новая газета 23.12.2014 <http://www.novayagazeta.ru/politics/66664.html> (дата обращения – 20.05.2015 г.).
- [18] Примаков Е.М. Не просто работать, а знать во имя чего // Российская газета. – 13.01.2015 г. (<http://www.rg.ru/2015/01/13/primakov-site.html> – дата обращения – 19.02.2015 г.).
- [19] Согрин В. Политическая история современной России. – М., 2011. – 272 с.
- [20] Инютин В. Критическое – в массы. Почему система госуправления разодралась госуправленцам // Коммерсант 09.04.2015 // <http://www.kommersant.ru/doc/2704744> (дата обращения – 20.05.2015 г.).

## **РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ВМЕСТО ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЗИЦИЙ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА**

**С** возвращением В. Путина на третий президентский срок политика федерального Центра в отношении регионального и местного уровней публичного управления претерпела серьезные изменения. Федеральная власть сформировала новую стратегию региональной политики, сочетающую усиление политического контроля над губернаторским корпусом и региональными элитами с частичной децентрализацией федеральных полномочий, попыткой укрепления легитимности руководителей субъектов РФ и повышением их ответственности за качество социально-экономической политики – как перед Центром, так и перед гражданами.

В рамках указанной стратегии ключевое значение имеет возвращение института прямых выборов руководителей субъектов РФ населением, которые, однако, существенно корректируются в своей организации и проведении системой институциональных «фильтров». Таким образом, с одной стороны, статус главы региона приобретает или подтверждается посредством публичной легитимации, с другой – тщательно сформированная и отработанная система «фильтров» препятствует вхождению в губернаторские избирательные кампании нежелательных для федерального Центра политических фигур. Практики организации губернаторских кампаний 2012-2014 года сформировали систему выборов «референдумного типа», когда маркированный федеральным Центром кандидат соревнуется со спойлерами в рамках неформального «договорного матча», превращающего выборы из конкурентного института в фактически безальтернативное «голосование о доверии» заранее определенному фавориту. Тем не менее, даже в таком формате организация избирательной кампании формирует ограниченную публичную легитимацию регионального руководителя и способствует активизации механизмов, обеспечивающих ему более плотную, нежели в «назначенческом» формате, обратную связь с населением территории.

Переформируемый губернаторский корпус в течение 2012-2014 годов получил ряд новых полномочий в сфере социально-экономического управления территориями, хотя до полноценной реализации разработок рабочих групп Д. Козака и А. Хлопонина, представивших в 2011 году обширные предложения по децентрализации власти, дело не дошло. Стратегия одновременного усиления политического контроля, возвращения внешней (при этом подконтрольной) процедуры всенародных выборов губернаторов и некоторое расширение их полномочий определяется экспертами как «регионализация вместо федерализации» [1]. Её стержневым моментом стало укрепление власти руководителей субъектов Федерации и их легитимности при углублении институциональной зависимости от федерального Центра.

Важным элементом этой стратегии стало существенное расширение полномочий региональных властей в отношении местного самоуправления. Институциональный дизайн и практики функционирования муниципалитетов в рамках такого политического курса должны были неизбежно трансформироваться в сторону усиления прав региональных властей по модерации порядка формирования и характера ресурсного обеспечения местной власти. Одновременно декларировалась необходимость «приближения местного самоуправления к населению», что в сложившихся политических условиях означало сокращение полномочий и обязательств, а также структурную реорганизацию местной власти.

---

\* Слатинов Владимир Борисович, доктор политических наук, доцент, профессор кафедры государственной политики и территориального управления, Юго-Западный государственный университет.



Пакет поправок в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятых весной 2014 года, решал указанные задачи. Фактически региональным властям было передано право самостоятельно формировать институциональный дизайн и определять объемы полномочий органов местного самоуправления в рамках, установленных федеральным законодателем. Законами субъекта РФ теперь могут перераспределяться полномочия между региональным и местным уровнями публичной власти (при этом определен объем неотчуждаемых полномочий муниципалитетов), может переформатироваться территориальная организация в городских округах (посредством разделения их на районы как муниципальные образования и наоборот), а также должен устанавливаться порядок формирования органов власти в муниципальных образованиях. В последнем случае речь идет о статусе главы муниципального образования и главы администрации, порядке их наделения полномочиями, а также порядке формирования представительных органов муниципалитетов.

Напомним, что до середины 2014 года действовал порядок, когда муниципалитеты имели возможность вариативного выбора моделей построения органов местного самоуправления на своей территории. Применительно к большинству муниципальных образований (кроме малых сельских поселений) выбор включал три варианта. В рамках первой позиции (модели) должности главы муниципалитета и главы местной администрации совмещались, при этом его избрание осуществлялось на выборах наряду с избранием представительного органа муниципального образования («сильный мэр»). Во второй модели на всеобщих муниципальных выборах избирался только представительный орган муниципального образования, который, в свою очередь, избирал из своего состава председателя, наделяемого одновременно полномочиями главы муниципалитета, а глава администрации (сити-менеджер) нанимался представительным органом после проведения конкурса, где в составе конкурсной комиссии (формируемой представительным органом), одна треть принадлежала представителям государственной власти субъекта РФ. Наконец, третья позиция (модель) в целом была сходна со второй (в части найма сити-менеджера), но отличалась тем, что глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, избирался населением на выборах.

Подобный набор вариантов в 131-ФЗ, предложенный законодателем, отражал несколько целей федерального центра, запустившего в 2003 году масштабную муниципальную реформу. Как отмечают эксперты, сама идея 131-ФЗ отражала стремление в бюрократической рационализации местного самоуправления [2, с. 7], поскольку предыдущий федеральный закон 1995 года содержал немало расплывчатых формулировок, способствующих «расползанию» институциональных форм осуществления местной власти в стране, начиная с моделей ее территориальной организации, заканчивая полномочиями и предметами ведения муниципалитетов. В этом смысле 131-ФЗ вносил определенную упорядоченность в значительную часть вопросов организации и функционирования местного самоуправления.

Еще одним важным обстоятельством стала встроенность муниципальной реформы в процессы рецентрализации и «вертикализации» российского политического пространства, повлекших за собой существенную трансформацию региональных и локальных (городских) режимов политико-экономического управления (governance). В этом отношении определяющее влияние на формирование моделей городского управления оказала отмена выборности губернаторов и переход к их «наделению полномочий» по предложению Президента РФ, а также радикальное сокращение численности политических партий и последовательное сужение политической конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях.

Экономический рост 2000-2008 годов качественно трансформировал мотивации локальных акторов. В административных центрах регионов сформировались «режимы роста и развития», которые подкреплялись бумом в сферах строительства, розничной торговли, сервиса, инфраструктуры (отчасти) и связанных с ними секторах экономики. Указанные процессы повлияли на характер локального политико-экономического управления, которое столкнулось с проблемами, отчасти сходными с теми, которые некогда стояли в повестке дня городских режимов американских и европейских городов [3, с. 135]. В частности, наблюдалось повышение абсолютной и



относительной ценности земли и недвижимости как ресурсов развития, а также усиление влияния бизнеса (местного, регионального, реже – федерального) на процессы принятия решений в сфере городского управления. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось через массовое участие представителей бизнес-сообщества в выборах в представительные органы городов и вытеснение ими оттуда представителей интеллигенции.

Трансформация общероссийского политического режима в модель «навязанного консенсуса в условиях экономического роста», основанного на притоке капитала с сырьевых рынков и внутреннем спросе [4, с. 21] на локальном уровне способствовала формированию «коалиций роста» [3, с. 134], когда издержки оппортунистического поведения для большинства бизнес-игроков (например, политическое оппортунизирование региональной и местной власти) были выше встраивания в «вертикаль» и «партию власти». Таким образом, формировались условия, когда резкое снижение политической конкуренции на региональном и муниципальном уровне «компенсировалось» для заинтересованных игроков участием в «партии власти», превратившейся в механизм сопряжения интересов различных заинтересованных групп, включая представителей публичной власти и основных экономических игроков. В тех регионах, где управляемость политического пространства достигла особенно высокой величины, под контроль исполнительной власти попадали и отделения оппозиционных политических партий; в этом смысле вхождение региональных или местных бизнес-игроков в оппозиционные структуры также санкционировалось, то есть участие в оппозиции не исключало их из «коалиций роста».

В этих условиях наиболее предпочтительным вариантом функционирования органов местного самоуправления становится модель с нанимаемым сити-менеджером (главой администрации) и избранным из состава представительного органа главой муниципального образования. Указанная модель отвечала логике «вертикализации» местного самоуправления, поскольку последняя требовала встраивания глав администраций муниципалитетов в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом муниципалитета при активном участии региональных властей представлял собой именно такой механизм интеграции. Появление на должности сити-менеджера согласованного кандидата большинства муниципального представительного органа и областной исполнительной власти (чаще даже – прямого представителя исполнительной власти региона, одобренного депутатами) позволяло перевести политико-управленческую коммуникацию руководства крупных муниципалитетов и региональных властей в русло активных неформальных контактов по решению проблем использования муниципальных активов, а также бюджетных ресурсов субъекта РФ, идущих на поддержку бюджетов муниципальных образований. В целом, можно согласиться, что внедрение указанной модели организации муниципальной власти в крупных муниципалитетах (прежде всего – областных центрах), отвечало политической логике «бюрократического упрощения» местного самоуправления в рамках федеральной политики, начиная с середины 2000-х годов.

В то же время в самом начале «десятих» годов (2011 год и первая половина 2012 года) в политической жизни страны начала проявляться растущая гражданская активность среднего класса, сосредоточенного в крупных городах, численность и доля которого напрямую зависит от успешности экономического развития регионов. Среди основных требований «рассерженных горожан» выдвигались обеспечение большей прозрачности и подотчетности публичной власти, рост политической конкуренции и возможности более активно влиять на принятие управленческих решений [5, с. 60–61].

В этом контексте широкое распространение модели с сити-менеджером в административных центрах регионов воспринималось представителями среднего класса, скорее, как исключение городской исполнительной власти из поля непосредственной подотчетности населению муниципалитета, и как умаление публичной легитимности муниципальной исполнительной власти в городах.

Закрепление подотчетности наемного главы администрации перед представительным органом муниципалитета, усиленное поправками в федеральное законодательство в 2009 году (о его ежегодном обязательном отчете и возможности депутатов удалить его в отставку по своей инициативе или предложению главы субъекта РФ), скорее, формализовало практику «вертикаль-

ной» зависимости сити-менеджеров от губернаторов, а также – от лоббистов, доминирующих в представительных органах крупных муниципалитетов. Для региональных властей сохранение модели с сити-менеджером дает возможность поддерживать наиболее удобную организованную систему политического контроля за областным центром и другими ресурсными муниципалитетами. Возвращение губернаторских выборов мало изменило мотивацию руководителей регионов – минимизация муниципальной автономии региональной столицы и других муниципалитетов, а также контроль над системой управления в них остаются приоритетными задачами.

В рамках политической реформы, осуществленной после протестов представителей городского класса в конце 2011 – начале 2012 гг. помимо возвращения губернаторских выборов с применением «муниципального фильтра» предполагалось углубление децентрализации власти, а также расширение «перечня выборных муниципальных должностей». Последнее предусматривал Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», подписанный 7 мая 2014 г.

В порядке реализации Указа Правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий исключение из 131-ФЗ модели, где глава муниципального образования избирался из состава депутатов. Таким образом, модель с сити-менеджером сохранялась как вариант (наряду с моделью «сильного мэра»), но при условии, что глава муниципалитета избирается населением и возглавляет представительный орган (в настоящий момент данная модель действует в Екатеринбурге и ряде других городов).

Законопроект отменял наиболее удобную для губернаторов и адекватную «вертикализации» местного самоуправления конструкцию управления муниципалитетами, поэтому федеральный парламент не торопился его рассматривать. Изменения в политической системе страны, обозначившиеся в 2012–2013 годы, демонстрировали противоположный тренд – усиление контроля «вертикали» над всеми акторами российской политики. Происходящая «авторитарная коррекция» политической реформы усиливала институты прямого влияния федеральной власти на губернаторов, федеральный Центр активно задействовал антикоррупционные механизмы и роль полномочных представительств в федеральных округах для усиления политического контроля над структурами власти на региональном и местном уровнях. Одновременно происходила локальная децентрализация – передача части федеральных полномочий на уровень субъектов Федерации. Охарактеризованная выше модель «регионализации вместо федерализации», по сути, означает, что частично легитимированные на всенародных выборах, но фактически направленные на регион федеральным Центром губернаторы, находясь под его плотным политическим контролем, призваны мобилизовывать ресурсы территорий для их экономического развития и выполнения социальных обязательств (зафиксированных федеральным Центром в так называемых «майских указах» Президента РФ), получив право формировать такую систему управления внутри региона, которая видится власти субъекта Федерации наиболее оптимальной (но в рамках установленного федеральным законодательством набора вариантов).

Иначе говоря, в новой конфигурации законодательства о местном самоуправлении за областным парламентом, а фактически, учитывая российские политико-управленческие реалии – за губернаторами – закрепляется право форматировать институциональную организацию местной власти, исходя из своих интересов и предпочтений, а также представлений об оптимальных моделях построения систем публичного управления. Страна вновь вступила в период крупномасштабной перестройки местного самоуправления, основным содержанием которой станет его дальнейшее встраивание его в «вертикаль» и усиление политического контроля над ним со стороны государственной власти, прежде всего – исполнительных структур регионального уровня.

До конца 2014 года региональные представительные органы в основном завершили принятие законов, регламентирующих организацию и порядок наделения полномочиями органов и должностных лиц местного самоуправления на своих территориях. Общим трендом стало расширение практики использования модели с главой муниципалитета, избираемого из состава депутатов и главой администрации, нанимаемого по контракту (модель сити-менеджера), причем указанная модель распространялась не только на региональные столицы (к весне 2015 года

менее двух десятков областных центров сохранили модель с «сильным мэром», избираемым населением), но и на муниципальные районы, городские округа и городские поселения. В некоторых регионах (Орловская область) были отменены выборы глав в практических всех видах муниципальных образований, кроме малых сельских поселений. Резко расширилась практика отмены прямых выборов депутатов районных муниципальных собраний и замена их на механизм делегирования депутатов муниципалитетов нижестоящего уровня. Возник первый в России прецедент расщепления единого городского округа на городской округ с внутригородскими территориями, получившими статус муниципалитетов (Челябинск). Представительный орган этого городского округа также формируется методом делегирования, а прямые выборы мэра в таких городах исключены.

Резкое расширение практики использования модели с сити-менеджером создает не только преимущества «вертикализации» системы управления, но и риски, связанные с «раздвоенностью» муниципального управления (наличие двух глав – муниципалитета и администрации), размыванием ответственности и потенциальной конфликтностью данной модели. Федеральный Центр в рамках логики централизации и управленческой консолидации оперативно отреагировал на этот вызов – в феврале 2015 года поправками в 131-ФЗ добавлены еще две модели организации муниципальной власти. Глава муниципалитета теперь может быть избран из состава депутатов представительного органа и одновременно занять должность главы администрации (при этом он снимает с себя полномочия депутата). Вводится также возможность избрания главы муниципалитета, исполняющего полномочия главы администрации представительным органом на конкурсной основе – условия конкурса почти такие же как в модели с сити-менеджером, но в новой модели статусы главы администрации и муниципального образования консолидируются.

В регионах уже проявлен большой интерес к указанным моделям, поскольку введение «единоначалия» в системах управления муниципалитетами через предложенные новые модели не обусловлено необходимостью проводить всенародные выборы главы, а позволяет сделать это в рамках процедур, поддающихся активному политическому контролю со стороны региональных властей. При этом избрание главы администрации из состава депутатов выглядит более демократичным и легитимным, а конкурсный найм высшего должностного лица муниципалитета представляется спорным с точки зрения легитимности, но сохраняет возможность подбора кандидата с более строгих профессиональных позиций. Обе введенные модели имеют большую перспективу – можно предположить, что в нынешнем политико-управленческом контексте именно к ним будут дрейфовать модели с сити-менеджерами, тем более, что решение о введении моделей управления муниципалитетами принимаются региональными властями.

Предоставление федеральным законодателем региональным властям права широко воздействовать на институциональный дизайн местного самоуправления приведет в ближайшем будущем к резкому росту разнообразия подходов к построению местной власти и ее политико-управленческих конфигураций. Для сравнительных исследований местного самоуправления в стране открываются обширные перспективы

### **Список литературы.**

- [1] Основные тенденции политического развития России в 2011-2013 годы. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад фонда «Либеральная миссия». Под ред. К. Рогова. – <http://www.liberal.ru/articles/6537> (дата просмотра материала 05.02.2015)
- [2] Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. № 1. 2007. С.6-19.
- [3] Гельман В.Я. Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // Политическая экспертиза. № 4. 2010. С. 130-152.
- [4] Рогов К. 2009. Демократия – 2010: прошлое и будущее плюрализма в России // Pro et contra. № 5-6. 2009. С. 6-31.
- [5] Попова О.В. «Рассерженные горожане»: группа одного интереса? // Политическая экспертиза. № 2. 2012. С. 58-79.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**В** условиях глобализации и усиливающейся межгосударственной интеграции федерализм приобретает новое измерение. Различные формы международных контактов поддерживаются регионами в составе государства практически во всех демократических федеративных государствах. Все чаще регионы привлекаются в процессы международных отношений как самостоятельные субъекты, в силу чего актуализируется исследование механизмов взаимодействия федеративного центра с региональными субъектами. Международные аспекты развития российского федерализма определяются следующими параметрами: 1) способностью регионов принимать участие в формировании и осуществлении внешней политики РФ; 2) самостоятельностью субъектов РФ в международной сфере и их способностью привлекать иностранные инвестиции; 3) влиянием международных факторов на развитие федерализма в России.

С правовой точки зрения, субъекты РФ ограничены в сфере международного нормотворчества и определении целей и задач внешней политики страны. В соответствии с Конституцией РФ (ст.71 п. к, л, м) большинство вопросов внешней и оборонной политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра: внешняя политика и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения, оборона и безопасность, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. Одновременно, в совместном ведении РФ и ее субъектов находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выполнение международных договоров Российской Федерации (ст.72 п.1, о). За пределами ведения РФ и предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации располагают всей полнотой государственной власти. В этой связи, самостоятельность субъектов РФ в международной сфере следует, очевидно, рассматривать с позиций образовательного, научного, культурного, туристического и технологического сотрудничества с внешними контрагентами государства. В то же время, национальные республики РФ (Башкортостан, Татарстан) являются регионами компактного проживания национальностей и этнических групп, в силу чего их международная деятельность мотивируется целями национальной самоидентификации и направлена на защиту и признание своих прав как отдельной общности, полномочий на самоуправление, особенно в вопросах образования, языка и культуры, учета специфических этнокультурных интересов региона в общегосударственных и международных делах. Основными федеральными законами, принятыми для регулирования взаимоотношений федерального центра и субъектов в международной сфере, являются федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. и федеральный закон от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Первый закон определяет, что международный договор, затрагивающий полномочия субъекта РФ, заключается по согласованию с органами власти заинтересованного субъекта, при этом основные положения такого международного договора направляются федеральными органами исполнительной власти органам власти заинтересованного субъекта для рассмотрения при подготовке проекта договора.

Определенную ясность в международную правосубъектность регионов внес федеральный закон от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», установивший, что самостоятельно регионы имеют право

\* Федорченко Вероника Сергеевна, Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова.

заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также принимать участие в работе международных организаций, созданных специально для данных целей. При этом соглашения не должны содержать положения, противоречащие Конституции РФ, нормам международного права, международным договорам России и другим федеральным законам. Соглашения с органами власти зарубежных государств регионы РФ могут подписывать только при визе Правительства России. Полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области внешнеэкономической деятельности определяет Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности» от 8 декабря 2003 г., согласно положениям которого (ст.8) субъекты РФ в области внешнеэкономической деятельности в пределах своей компетенции имеют право на:

- проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств и их административно-территориальными образованиями, а также с согласия Правительства Российской Федерации – с органами государственной власти иностранных государств;
- содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов самих субъектов по согласованию с федеральным органом исполнительной власти;
- открытие представительств в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеэкономической деятельности;
- информационное обеспечение внешнеэкономической деятельности на территории субъекта Российской Федерации;
- создание страховых и залоговых фондов в области внешнеэкономической деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

В концепции внешней политики РФ от 2013 года, повторившей положения Концепции от 2000 года относительно места и роли субъектов федерации в международных отношениях, подчеркнуто что «субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими законодательными актами. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного и внешнеэкономического сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России, используя в этих целях возможности действующего при Министерстве иностранных дел Российской Федерации Совета глав субъектов Российской Федерации». При этом развитие регионального и приграничного сотрудничества признается важным резервом двусторонних связей с соответствующими странами и регионами в торгово-экономической, гуманитарной и иных областях.

На практике, главными партнерами субъектов Российской Федерации являются внутренние регионы иностранных государств. Довольно часто области и республики России становятся участниками многосторонних программ межрегионального сотрудничества, в т.ч., в рамках создания так называемых еврорегионов. К примеру, приграничные районы Калининградской области вошли вместе с соседними территориями Польши, Литвы, Латвии и Швеции в состав еврорегиона «Балтика», а республика Карелия совместно с рядом административно-территориальных образований Финляндии вошла в еврорегион «Карелия» [6, с.90]. Кроме того, партнерами субъектов РФ выступают иностранные государства в целом: законодательное собрание Санкт-Петербурга активно использовало связи с парламентами стран Северной Европы для разьяснения российской позиции по вопросу о конфликте на Южном Кавказе. Первая попытка регионов самостоятельно



контролировать внешнеэкономические связи была предпринята в начале 1990-х гг., когда около 15 субъектов России добивались создания на своих административно-территориальных образованиях свободных экономических зон с льготными таможенными и налоговыми условиями [2, с.54]. Со вступлением в силу в 2005 году Федерального закона № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» действие прежних зон, за исключением Магаданской и Калининградской области, было отменено. Несмотря на то, что предложение о создании особой экономической зоны подается высшим исполнительным органом субъекта РФ, окончательное решение о создании ОЭЗ на территории субъекта принимается Правительством РФ. Показателен факт того, что Федеральное агентство по особым экономическим зонам (РосОЭЗ) было упразднено в 2009 году, а его функции были переданы Министерству экономики, чем был окончательно утверждён контроль федерального центра за деятельностью объектов региональной инфраструктуры и промышленности. По некоторым оценкам, решение о ликвидации агентства совпало с переходом в острую фазу борьбы региональных лоббистов за предоставление регионам права самим устанавливать региональные ОЭЗ законом субъекта федерации.

Российская практика создания особых экономических зон существенно отличается от мировой, где ОЭЗ – элемент политики транснациональных корпораций, который позволяет существенно повысить прибыль и снизить издержки. В то время как в России создаются льготные условия для вхождения отечественных компаний в инновационный бизнес. Международный опыт функционирования особых экономических зон в странах с различными типами экономического устройства показывает, что их функции значительно отличаются в зависимости от уровня социально-экономического развития того или иного государства. В настоящее время в промышленно развитых странах в функциональном отношении более распространены технико-внедренческие зоны и зоны свободной торговли, в то время как в развивающихся и странах с переходной (смешанной) экономикой лидируют экспортно-производственные зоны [5, с.160].

Внешнеэкономические связи, основу которых составляет торговля и привлечение иностранных инвестиций, являются наиболее важной и самой распространенной составляющей международных связей регионов. Сюда же можно отнести и развитие въездного туризма, вносящего весомый вклад в экономику многих регионов. Однако следует помнить, что сегодня у некоторой части политической элиты существует тенденция рассматривания самостоятельного статуса субъектов РФ в международной сфере как источника нестабильности российской федеративной модели в целом. В мировой же практике регионализм, понимаемый как автономизация внутригосударственных регионов, используется как альтернативный способ поддержания экономического суверенитета государства на фоне усиливающегося действия эффектов глобализации, проявляющихся в ужесточении международной конкуренции за ресурсы. Как отмечает К.Омае, важные экономические решения принимаются на уровне экономического района или области (Гонконг – Юг Китая или Южный Онтарио – Мичиган) более эффективно [9, с.214]. Следуя данному тренду, суверенные государства сознательно наделяют особым статусом внутренние регионы страны и предоставляет им значительные преференции в виде минимального налогообложения, безбарьерной среды для ведения бизнеса и максимального участия государства в создании инфраструктуры. Так, в Российской Федерации создаются территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) на Дальнем Востоке с целью выравнивания условий проживания в этом макрорегионе с западными регионами страны. В этом контексте следует говорить о векторе на внутреннюю регионализацию пространства как ответе на вызов повышения привлекательности региона для внутренних и внешних контрагентов государства. Важно, что повышение экономического благосостояния региона сказывается и на его способности участвовать в международной сфере и реализовывать выгодные для государства проекты.

Интернационализация регионов является свершившимся фактом современности. Субъекты страны становятся частью транснациональных отношений, на их территориях реализуются трансграничные проекты государств и международных организаций. Так, Природоохранное партнерство Северного измерения (ППСИ) является совместной инновационной программой Европейской комиссии, некоторых стран-членов ЕС, России, Норвегии, Канады, Белоруссии



и международных финансовых институтов – Европейского Банка Реконструкции, Развития, Европейского инвестиционного банка, Всемирного Банка. Программа создана с целью финансирования экологических и энергоэффективных проектов в Северо-Западном регионе России, Калининграде и на Кольском полуострове. В данном случае политика привлечения органов исполнительной и законодательной власти субъектов федерации в процессы межгосударственных отношений является необходимым условием для успешной реализации проекта. Актуализируется и вопрос наделения территориальных единиц особыми функциями и полномочиями, которые смогут помочь быстрой имплементации международных договоренностей государства в рамках транснациональных проектов.

В то же время, имеет место большая обратная зависимость федерального центра от субъектов федерации в части исполнения принятых государством международных обязательств, многие из которых не могут быть реализованы или применены без непосредственного участия региональных органов власти [1, с.157]. К примеру, в Бельгии реализация директив европейских организаций в области охраны окружающей среды зависит в значительной степени от доброй воли регионов. Если международные нормы не являются нормами прямого действия, сообщества и регионы, от которых зависит применение этих норм в сфере их юрисдикции, могут отказаться делать это, указав, что они не принимали участия в установлении этих норм. По этой причине, в бельгийской практике существует правило, согласно которому крупные проекты федерального правительства, такие как заключение договоров, согласовываются с заинтересованными регионами и сообществами.

Международные факторы играли заметную роль в процессах развития федерализма в России. В 2004 г. МИД России отметил конструктивную роль Совета Европы в выработке системы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, развитии федерализма и экспертном содействии законодательной деятельности [3, с.52]. За десятилетний период совместно с Советом Европы было проведено более 80 международных конференций и семинаров с участием представителей из всех субъектов РФ. При содействии Совета Европы осуществлялись поездки представителей субъектов Федерации в страны Европы с целью ознакомления с действующими механизмами федерализма, межрегионального и приграничного взаимодействия, поддержки предпринимательства. Однако в настоящее время ввиду неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры сотрудничество субъектов федерации с международными структурами практически не ведется или приостановлено.

На данном этапе развития российского федерализма стратегическими целями региональной политики федеративного центра страны являются:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов;
- стимулирование процесса консолидации ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменения структуры экономики, в частности для обеспечения сплоченности территорий и единства экономического пространства страны при сохранении самостоятельности региональных и местных властей в принятии решений в рамках своей компетенции;
- развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения;
- улучшение экологической ситуации в регионах Российской Федерации для сбалансированности экономического развития;
- повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне, включающее содействие проведению социально-экономических реформ на региональном и местном уровне, стимулирование региональных и местных стратегических инициатив, направленных на социально-экономическое развитие регионов, стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации к ускоренному созданию условий для высоких темпов роста в базовых отраслях экономики и увеличению доходов региональных бюджетов.

Для того, чтобы субъекты федерации получили возможность самостоятельно реализовывать свои полномочия в международной сфере, необходимо принять на законодательном уровне комплекс мер, направленных на поиск оптимальных форм децентрализации государственного управления, гармонизацию законодательного и договорного регулирования федеративных отношений, повышение ответственности региональных и местных органов за решение общественных задач. Однако для развития российского федерализма с т.з. эффективного вклада регионов в международное сотрудничество страны со своими партнерами существуют конкретные препятствия. Во-первых, это значительные диспропорции в развитии российских регионов и низкий уровень межрегионального сотрудничества и реализации совместных межрегиональных проектов, способных помочь субъектам решить экономические проблемы. Хотя на конституционном уровне признается равноправие субъектов, степень вовлечения в международную жизнь зависит от благосостояния того или иного региона. Во-вторых, процесс разграничения полномочий между различными уровнями власти в соответствии с законодательно установленными принципами нуждается в оптимизации и расширении полномочий субъектов Федерации в сфере внешнеэкономических связей в целях привлечения иностранных инвестиций в развитие региона. В то же время, любая зафиксированная схема разграничения компетенции со временем оказывается не соответствующей потребностям постоянно модифицирующихся взаимоотношений центра и регионов. В условиях изменяющихся акцентов внутригосударственной и внешней политики возникает потребность в регулярной коррекции нормативно-правовых механизмов и совершенствования институтов управления и координации. Страны, активно включившиеся в процессы международной интеграции, легче адаптируют институты государственного управления к новым мировым реалиям, что позволяет им создавать наиболее благоприятные условия для развития регионов через преимущества международной кооперации. В то же время регионам, участвующим в международной деятельности, следует быть готовыми к компромиссу, например, в области своих полномочий и интересов, попадающих в сферу международного регулирования или обязательств государства по договорам, поскольку государство остается главным участником внешнеполитической деятельности и общепризнанным субъектом международных отношений.

### Список литературы.

- [1] Фарукшин М. Х. Сравнительный федерализм. Казань: изд-во КГУ, 2003.
- [2] Глуховский М. СЭЗ «Находка»: иллюзии и реальность // Деловые люди. №3.1994.С. 53–54.
- [3] Дасуев М.Л. Институциональные аспекты международного участия бельгийских регионов в контексте российского федерализма // Власть. №1.2014. С.149-151.
- [4] Кузьмин В. И. Международные связи субъектов Российской Федерации // Внешнеэкономические связи. №11. 2004. С.50-54.
- [5] Насыров И. Р. Международная деятельность субъектов: причины цели и формы// В сб. Федерализм: российское и международное измерения / Под ред. Р. С. Хакимова. Казань: изд- во Института истории АН РТ, 2004. С.315-341.
- [6] Неучева М.Ю. Эволюция особых экономических зон в Российской Федерации // Российское предпринимательство. №7.2011. с.160-163.
- [7] Ланцов С.А. Субъекты Российской федерации как акторы международных отношений // В сб. Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Под ред. Ю.Н.Солонина, Л.В.Сморгунова. СПб.:Изд-во С.-Петербурга, 2008. С.88-91.
- [8] Сергунин А.А. Региональный фактор в российской внешней политике: правовые аспекты // Федерализм в России / под ред. Р.С. Хакимова. Казань, 2001. С.100-115.
- [9] Гудков А., Сапожков О. РосОЭЗ не вписалось в карту// Коммерсант. – <http://www.kommersant.ru/doc/1250814> (дата обращения 09.04.2015)
- [10] Ohmae K. The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.