



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ВЛАДИМИРСКИЙ
ФИЛИАЛ**

**Российская государственность на пути в будущее:
традиции и траектории политико-правовых реформ
(к 250-летию со дня рождения М. М. Сперанского)**

Материалы
IX Научно-практической конференции
по исследованию российской государственности

15 октября 2021 года

Владимир ▪ 2021

УДК 32
ББК 66.3(2Рос)0
Росс76

Российская государственность на пути в будущее: традиции и траектории политико-правовых реформ (к 250-летию со дня рождения М. М. Сперанского): материалы IX Научно-практической конференции по исследованию российской государственности 15 октября 2021 года / Научный редактор Р. В. Евстифеев. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2021. – 190 с.
Росс76 ISBN 978-5-907389-37-3

В сборник материалов научно-практической конференции вошли научные работы, посвященные изучению политико-правовых вопросов развития российской государственности, а также идеям и деятельности российского государственного деятеля и реформатора Михаила Михайловича Сперанского.

В статьях сборника отражены важнейшие аспекты политико-правового наследия М. М. Сперанского, представлены результаты исследований политических традиций, настоящее и будущее политико-правовых реформ в России, а также зарубежный опыт реформирования.

Книга рекомендуется ученым, специалистам, политикам, государственным служащим, всем интересующимся историей и перспективами развития российской государственности.

Печатается по решению ученого совета Владимирского филиала РАНХиГС.

УДК 32
ББК 66.3(2Рос)0

ISBN 978-5-907389-37-3

© Владимирский филиал РАНХиГС, 2021
© Авторы, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Политико-правовое наследие Михаила Михайловича Сперанского и современное развитие России

| | |
|---|----|
| Евстифеев Р. В. Траектории общественного сознания населения Владимирской области в 2016-2021 гг.: от сдержанного оптимизма к консервативно-критическим оценкам реальности | 7 |
| Макаркин А. В. Церковь в дуалистической монархии: испытание реформами | 15 |
| Зин Н. В. Роль М. М. Сперанского в укреплении российской государственности (на материалах исследований В. А. Калягина) | 21 |

Раздел 2. Политико-правовые реформы в современной России

| | |
|--|----|
| Алексеев Н. В. Алексеев С. В. Участие М. М. Сперанского в решении государственно-церковных проблем | 27 |
| Аругюнов А. Г. Радько Е. Д. Межрегиональная и межмуниципальная кооперация в России | 35 |
| Баженова Е. А. О связи между политико-правовыми реформами и реформой образования в проектах М. М. Сперанского | 40 |
| Богатова О. А. Население и власть в столице республики в составе Российской Федерации: формирование гражданской идентичности | 47 |
| Вяльцев К. В. Правовая политика в контексте становления социального государства в Российской Федерации | 58 |
| Дедин Д. А. Кадыров П. Р. Цифровые компетенции государственных служащих в условиях интеграции | 64 |
| Каляшин А. В. Публичная служба в Российской Федерации в механизме государства: становление, понятие и виды | 72 |

| | |
|--|-----|
| Колпаков В. В. Направления социально-экономической модернизации и реформирования системы управления в России | 78 |
| Кретинин В. А. Кузнецов В. В. Сафронова Л. Е. Российское государство на пути трансформации государственно- и административно-территориального устройства | 87 |
| Листратов И. В. Содержание образовательных программ по юриспруденции в университетах Европы (на примере Чешской Республики) | 98 |
| Митракова А. И. Подстрахова А. В. Система английского судопроизводства: истоки, функции, национальная специфика | 104 |
| Сорокина А. С. Подстрахова А. В. Адвокатская служба Великобритании: традиции и особенности оказания юридической помощи в период пандемии COVID-19 | 108 |
| Тимощук А. С. Ситуация глобальной неопределенности | 113 |
| Фадеев А. В. Перспективы развития современного образования и проблемы его информатизации | 119 |
| Цадкина А. Д. К вопросу о критериях многодетной семьи | 125 |
| Шаханов В. В. Метарегулирование в праве как фактор сохранения государственности | 132 |
| Раздел 3 Политическое регулирование и реформирование в сфере избирательного процесса: российский и международный опыт | |
| Антюшин Н. А. Избирательная поддержка в эпоху дискурса «внешнего вмешательства» | 139 |
| Гришин Н. В. Позиция международных организаций по вопросу соблюдения государственного суверенитета при осуществлении ими деятельности в сфере выборов | 146 |

| | |
|---|-----|
| Евстифеев Р. В. Спасут ли парламентскую демократию международные стандарты и наблюдение за выборами? | 152 |
| Коргунюк Ю. Г. Организация выборов и уровень демократии в Европе, Латинской Америке и на постсоветском пространстве | 158 |
| Кусакина Д. К. Самойлов А. Н. Сравнительные итоги выборов в Государственную Думу Российской Федерации седьмого и восьмого созывов (2016 - 2021 гг.) | 163 |
| Линдерс А.-М. Влияние пандемии COVID-19 на долгосрочные изменения государственной электоральной политики | 169 |
| Морозова О. С. Миссии наблюдателей Содружества и Африканского союза в оценке выборов | 173 |
| Петросян Д. И. Свинцов И. В. Недоверие к избирательной системе как фактор электоральной пассивности | 182 |

Раздел 1.
Политико-правовое наследие
Михаила Михайловича Сперанского
и современное развитие России

© Роман Владимирович Евстифеев,
доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник,
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир
roman_66@list.ru

**ТРАЕКТОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОЗНАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ
ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ В 2016-2021 ГГ.:
ОТ СДЕРЖАННОГО ОПТИМИЗМА К КОНСЕРВАТИВНО-
КРИТИЧЕСКИМ ОЦЕНКАМ РЕАЛЬНОСТИ**

Аннотация: в статье представлены основные результаты исследований социального согласия и социального самочувствия населения Владимирской области по этой теме, проводимых научным коллективом ученых Владимирского филиала РАНХиГС в 2016-2021 гг. В статье сделан вывод о том, что общественное сознание и социальное самочувствие населения региона можно оценить как стабильно-консервативное, готовое к позитивным оценкам положения дел в регионе, умеренным оценкам своего настоящего и будущего, но с растущими запросами и требованиями к социальной и экономической инфраструктуре. В статье также представлены основные характеристики и основные противоречия в общественном сознании населения, сформулированы направления будущих исследований.

Abstract. The article presents the main results of studies of social harmony and social well-being of the population of the Vladimir region on this topic, conducted by a research team of scientists from the Vladimir branch of the RANEPА in 2016-2021. The article concludes that the public consciousness and social well-being of the region's population can be assessed as stable-conservative, ready for positive assessments of the regional situation, moderate assessments of its present and future, but with growing demands and requirements for social and economic infrastructure. The article also presents the main characteristics and main contradictions in the public consciousness of the population, formulates the directions of future research.

Ключевые слова: общественное сознание, социальное самочувствие, социальное согласие, социологическое исследование.

Keywords: public consciousness, social well-being, social consent, sociological research.

Исследования социального самочувствия в последние годы стали одним из основных элементов, на которых базируются разработка и реализация государственной политики в большинстве стран мира. Выявление настроений, мнений, оценка социально-экономического положения граждан лежит в основе определения направлений и изменений целей развития, путей их достижения, осознания важнейших проблем и выработки общепринятых согласованных решений¹.

Многие государства рассматривают субъективное благополучие (социальное самочувствие) в качестве одного из ключевых ориентиров развития государства. В научной среде это направление давно стало междисциплинарным и кросскультурным².

В Российской Федерации большую популярность приобретают мониторинговые исследования социального самочувствия, как на национальном, так и на региональном уровнях³.

Среди значимых результатов в этой области отметим большое разнообразие оценок уровня социального самочувствия и социального согласия в российских регионах. Исследователи констатируют относительную стабильность общественного мнения, которое, однако, критически зависит от развития, прежде всего, экономической ситуации. В гораздо меньшей степени российские исследователи обращают внимание на социальные условия и политические решения,

¹ How's Life? 2020. Measuring well-being. OECD, 2020; Stiglitz J., Fitoussi J., Durand M. Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being. The New Press, 2019; Joseph J., McGregor J. Wellbeing, Resilience and Sustainability. The New Trinity of Governance. Palgrave, 2020.

² New Challenges for Future Sustainability and Wellbeing. Emerald Publishing, 2021; Mixed-methods research in wellbeing and health. Edited by Rachel Locke. Taylor & Francis 2021.

³ Дементьева И. Н., Леонидова Е. Э. Мониторинг социального самочувствия населения Вологодской области в апреле 2021 года // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 3. С. 136-144; Заякина О. А. Социально-экономическое самочувствие российских семей с детьми в условиях пандемии коронавирусной инфекции // Власть. 2021. Т. 29. № 3. С. 209-212; Овчар Н. А. Социальное самочувствие жителей большого города: опыт социологического исследования (на примере Волгограда). – Вологда, 2021; Реутов Е. В. Городская среда как фактор социального самочувствия населения и риски, сопутствующие её изменению // Управление городом: теория и практика. 2021. № 1. С. 51-54.

которые могли бы оказывать влияние на социальное самочувствие и социальное согласие.

В центре большинства исследований социального самочувствия и социального согласия в российских регионах находятся проблемы бедности, неравенства, безработицы, состояние отдельных социально-демографических групп, прежде всего, молодежи, пенсионеров, женщин, а также различных профессиональных групп, включая трудовых мигрантов⁴.

Даная статья посвящена результатам исследования социального самочувствия населения Владимирской области, проводимого по заказу администрации Владимирской области научным коллективом ученых Владимирского филиала РАНХиГС в 2016-2021 г.

Исследование проводилось с применением комплекса количественных и качественных методов, включая проведение фокус-групп, экспертных семинаров в муниципалитетах, массовых социологических опросов по областной выборке, а также специальных социологических опросов в каждом из городских округов и муниципальных районов.

Дизайн выборки разрабатывался с использованием многоступенчатой кластерной модели, в которой роль кластеров выполняли территориальные образования Владимирской области: городские округа, городские поселения, сельские поселения.

Методология исследования и полученные результаты получили высокую оценку ведущих социологических центров России – Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), исследовательской группы «ЦИРКОН» в ходе совместных обсуждений и семинаров, проведенных во Владимирском филиале РАНХиГС.

Общественное сознание жителей региона, выявленное в ходе исследования, демонстрирует определенную динамику,

⁴ Субъективное и объективное благополучие в современном российском обществе: результаты эмпирического исследования // Информационно-аналитический бюллетень (ИНАБ). 2020. № 1; Демографическое самочувствие регионов России. Национальный демографический доклад – 2020. М., 2021; Новохацкая О. В. Социальное самочувствие и здоровье сельского населения // Россия: тенденции и перспективы развития. М., 2021. С. 731-734.; Титов В. В. Ценностные ориентации и социальное самочувствие молодежи как фактор трансформации национально-государственной идентичности в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 3. С. 27-32.

В 2016 году был зафиксирован осторожно-оптимистический настрой населения, в котором гармонично сочетались позитивные оценки положения в регионе и собственного состояния без особо выраженных и определенных надежд на будущее.

Исследование 2017 года позволило оценить состояние общественного сознания и социального самочувствия населения как стабильно-консервативное, с умеренно-оптимистическими оценками настоящего и будущего.

Результаты исследования 2018 года выявили позитивно-консервативные тенденции общественного сознания, в котором сочетались позитивные оценки настоящего, а также хорошо выраженные надежды и оптимизм.

Однако в 2019 году ситуация несколько изменилась. Общественное сознание населения продемонстрировало неустойчивость, которую исследователи определили как балансирующую стабильность. Наряду с сохраняющимися позитивными оценками ситуации в регионе населению оказались свойственны тревожные оценки будущего и явно выраженный запрос на будущее, то есть желание понятных и определенных параметров будущей жизни.

2020 год принес новые трансформации общественного сознания, которые можно обозначить как поиски нового баланса, связанные с приходом пандемии. Этому состоянию свойственны тревожные оценки настоящего, а также довольно оптимистические ожидания окончания пандемии. Проблема будущего как важный маркер состояния общественного сознания несколько снизила свою остроту.

В 2021 году общественное сознание определялось консервативно-критической тенденцией, в которой сочетались низкие оценки социального самочувствия и ситуации в области, а также повышение уровня критичности в оценках настоящего. Происходит возвращение запроса на будущее, особенно на постпандемийное.

В целом, общественное сознание и социальное самочувствие населения региона можно оценить как стабильно-консервативное, готовое к позитивным оценкам положения дел в регионе, умеренным оценкам своего настоящего и будущего, но с растущими запросами и требованиями к социальной и экономической инфраструктуре.

Гражданам региона не свойственны признаки апатии и депрессии, они готовы реализовывать себя и за пределами

профессиональной активности, в общественных делах, но не всегда видят вокруг себя точки приложения этих сил.

Базовыми запросами населения на протяжении шести последних лет остаются запрос на равенство, запрос на справедливость, запрос на самореализацию. Через призму этих запросов граждане оценивают события в регионе, слова и действия чиновников и политических лидеров.

В последние два года к базовым запросам добавляется запрос на будущее, на понятные общие цели и ориентиры. Данный запрос следует оценивать как потенциально значимый, позитивные или негативные перспективы его развития будут зависеть от ответов на него органов власти.

Доминирующими опасениями граждан в последние годы являются опасения потери здоровья, опасения, связанные с большой войной, опасения несчастливой судьбы своих детей. Кроме того, значимыми опасениями остаются опасения нищеты, потери жилья, нарушения их прав и свобод. Из года в год растет доля жителей, для которых важным являются опасения потери смысла жизни.

Основными проблемами жители области называют рост цен на продукты и промышленные товары, качество медицинского обслуживания, рост тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Интенсивность переживания указанных проблем намного опережает все остальные. Соответственно шаги и меры по снижению напряженности именно данных проблем будут оцениваться как наиболее значимые для граждан.

При этом следует учитывать, что осознание позитивных изменений в общественном сознании происходит медленнее роста ожиданий и требований. Граждане часто не замечают и не видят происходящих изменений или воспринимают их как должное, а не как результат чьих-нибудь серьезных усилий. Одновременно любое улучшение стимулирует новые запросы и ожидания, основанные на доступной информации и возможностях сравнения положения в регионе с другими регионами и странами.

Политические события и процессы, равно как и действия политических фигур в региональном масштабе, не оказывают видимого и быстрого воздействия на состояние социального самочувствия граждан. Отсутствие значимых корреляций между социальным самочувствием и политическими процессами необходимо принять за аксиому и не ожидать быстрых эффектов.

Одним из главных трендов развития общественного сознания является усиление критических настроений относительно социально-экономической ситуации и деятельности органов власти. У этого тренда есть свои объективные причины, обусловленные логикой развития Российского государства в целом. Вместе с тем критический настрой граждан носит консервативный характер и направлен на выражение своего мнения для ускорения желаемых изменений в конкретной сфере жизни.

Следует понимать, что общественное сознание населения довольно противоречиво и содержит ряд парадоксов, от методов и направлений разрешения которых будет зависеть уровень социального самочувствия в будущем.

Во-первых, позитивная оценка социально-экономического состояния региона, доминирующая у населения, сочетается с низкой оценкой собственного материального состояния. Данное противоречие порождает своеобразный баланс, который кажется устойчивым. Однако долговременность этой устойчивости нельзя переоценивать. Даже небольшое снижение позитивных оценок состояния региона может привести к внушительному снижению уровня социального самочувствия граждан.

Во-вторых, население региона демонстрирует высокий уровень социального согласия, в том числе в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Однако в центре этого согласия почти отсутствуют доминирующие объединяющие идеи. Главной такой идеей граждане признают факт общего проживания на территории региона. Остальные возможные объединительные идеи (культура, общая история и т.д.) пока трудно включить в разряд значимых.

В-третьих, население региона демонстрирует готовность воспринимать консервативные и традиционные ценности, однако сталкивается с проблемой отсутствия или недостаточного понимания таких ценностей. Ценностная недостаточность и вакуум чреваты рисками заполнения возникающих пустот случайными или малопригодными для общих целей идеями.

Исследование 2021 года показывает, что ситуация затянувшейся пандемии приводит к снижению оценок социального самочувствия и социально-экономической ситуации в области, а также к повышению уровня критичности в оценках деятельности органов власти всех уровней.

К осознанию и признанию присутствия в жизни каждого человека «больших рисков» и «больших опасностей» добавилось опережающее развитие требований к социальной и экономической инфраструктуре. При этом почти нет требований к политической инфраструктуре, данная сфера лежит вне интересов большинства населения.

В основе общественного сознания лежат сохраняющие позитивность взгляды населения на сегодняшнее состояние с одной стороны и неопределенность в оценках своего будущего, будущего своего поселения и области в целом. При этом возникающие запросы на общие цели и понятный образ будущего пока остаются либо без ответов, либо ответы не достигают сознания большинства населения.

Опережающий рост ожиданий и требований к социальным и экономическим условиям жизни не всегда напрямую связан с позитивными изменениями основных характеристик качества жизни. В результате даже происходящие изменения к лучшему не сразу укореняются в общественном сознании, образуя некоторый зазор между самими переменами и фиксацией этих улучшений в общественном сознании. Это порождает новые и интенсивные запросы, в том числе запрос на более определенное будущее.

Ситуация балансирующей стабильности все более явно сменяется на консервативно-критическую тенденцию, в рамках которой и будут происходить изменения общественного сознания в следующем 2022 году.

Исследование также позволило сформулировать некоторые направления будущего изучения, которые помогут существенно уточнить изучаемые процессы.

Во-первых, необходимо включать в перечень значимых параметров дополнительные характеристики изучения, которые позволили бы увидеть новые потенциальные линии возможных социальных расколов внутри общества.

Во-вторых, необходимы более глубокое исследование ценностей населения, соотнесение этих ценностей с поведением граждан и с их оценками реальности.

В-третьих, усложнение структуры общества требует внедрения более тонких инструментов оценки материального состояния и дифференцированного подхода к классификации социальных статусов граждан.

Список литературы

1. Дементьева И. Н., Леонидова Е. Э. Мониторинг социального самочувствия населения Вологодской области в апреле 2021 года // Проблемы развития территории. – 2021. – Т. 25. – № 3. – С. 136-144.
2. Демографическое самочувствие регионов России. Национальный демографический доклад – 2020. – М., 2021.
3. Заякина О. А. Социально-экономическое самочувствие российских семей с детьми в условиях пандемии коронавирусной инфекции // Власть. – 2021. – Т. 29. – № 3. – С. 209-212.
4. Субъективное и объективное благополучие в современном российском обществе: результаты эмпирического исследования // Информационно-аналитический бюллетень (ИНАБ). – 2020. – № 1.
5. Новохацкая О. В. Социальное самочувствие и здоровье сельского населения // Россия: тенденции и перспективы развития. – М., 2021. – С. 731-734.
6. Овчар Н. А. Социальное самочувствие жителей большого города: опыт социологического исследования (на примере Волгограда). – Вологда, 2021.
7. Реутов Е. В. Городская среда как фактор социального самочувствия населения и риски, сопутствующие её изменению // Управление городом: теория и практика. – 2021. – № 1. – С. 51-54.
8. Титов В. В. Ценностные ориентации и социальное самочувствие молодежи как фактор трансформации национально-государственной идентичности в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2021. – Т. 11. – № 3. – С. 27-32.
9. How's Life? 2020. Measuring well-being. – OECD, 2020.
10. Joseph J., McGregor J. Wellbeing, Resilience and Sustainability. The New Trinity of Governance. – Palgrave, 2020.
11. Mixed-methods research in wellbeing and health / Edited by Rachel Locke. – Taylor & Francis, 2021.
12. New Challenges for Future Sustainability and Wellbeing. – Emerald Publishing, 2021.
13. Stiglitz J., Fitoussi J., Durand M. Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being. – The New Press, 2019.

© Алексей Владимирович Макаркин,
профессор, Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Москва

ЦЕРКОВЬ В ДУАЛИСТИЧЕСКОЙ МОНАРХИИ: ИСПЫТАНИЕ РЕФОРМАМИ⁵

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы трансформации института церкви в условиях российской монархии. Показано, как происходило снижение лояльности института, что сыграло ключевую роль в феврале 1917 года, в результате чего к февралю 1917 года монархия оказалась в беспрецедентной общественной изоляции.

Abstract. The article deals with the problems of transformation of the institution of the church in the conditions of the Russian monarchy. It shows how the decline in loyalty to the institution took place, which played a key role in February 1917, because of which, by February 1917, the monarchy found itself in unprecedented social isolation.

Ключевые слова: монархия, церковь, революция 1917 года, общественные движения.

Keywords: monarchy, church, revolution of 1917, social movements.

Российская монархия после Манифеста 17 октября 1905 года носила дуалистический характер. Введение дуалистической монархии предусматривалось еще реформаторским планами М. М. Сперанского, но из-за мощного противодействия со стороны консерваторов было отложено почти на столетие. Если в абсолютной монархии, существовавшей с петровских времен, «Император Всероссийский есть Монарх самодержавный и неограниченный» (согласно Своду основных государственных законов), то в дуалистической «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть» (Основные государственные законы 1906 года). Разница в слове «неограниченный» – в дуалистической монархии существует представительный орган, имеющий законодательные

⁵ Полный вариант исследования будет опубликован в журнале «Тетради по консерватизму».

функции. В то же время монарх назначает и увольняет правительство без согласия этого органа и пользуется правом абсолютного вето.

В рамках абсолютной монархии церковь играла двойственную роль. С одной стороны, она имела господствующий характер по отношению к другим конфессиям как эксклюзивный сакральный институт, легитимирующий власть. Государство с крайней осторожностью подходило к любым переменам в сакральной сфере, опасаясь недовольства верующих и нового раскола по образцу драматических событий XVII века. Даже известная петровская частичная отмена тайны исповеди в случаях государственных преступлений была канонически мотивирована отсутствием раскаяния и отказа от преступного намерения со стороны исповедовавшегося, что не позволяло священнику отпустить грехи.

С другой стороны, церковь воспринималась государством как инструмент политики. Отсюда жесткий внешний контроль посредством обер-прокуратуры Синода и утилитарный подход государства к церковной сфере. Государство рассматривало церковь с позиций общественной пользы и стремилось повысить ее эффективность в деле выполнения государственных задач. Церковная идентичность при этом игнорировалась, церковь не воспринималась государством не только как независимый, но даже автономный институт.

В частности, при Николае I государство видело священника как главного культуртрегера в деревне, сочетавшего качества педагога, врача и агронома – то есть берущего на себя общественно полезные функции, для выполнения которых у государства не было достаточных ресурсов. При Александре II государство не только сняло с церкви обременительные функции, но и резко ограничило ее влияние на начальное образование, несмотря на то, что именно эту функцию иерархи хотели оставить за церковью⁶. При Александре III государство снова изменило свои приоритеты, рассматривая священника как доброго пастыря, воспитывающего в крестьянах посредством церковно-приходских школ нравственное чувство на основе религиозного учения. Продвигая этот идеал, государство руководствовалось также утилитарным подходом – стремлением

⁶ Римский С. В. Российская церковь в эпоху великих реформ (Церковные реформы в России 1860-1870-х годов). М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 1999. С. 159, 439-446.

сохранить крестьянство как опору монархии, консервативный класс, противостоящий революционным тенденциям.

Указ Николая II от 17 апреля 1905 года «Об укреплении начал веротерпимости» стал либеральной реформой и одновременно односторонним решением еще сохранявшегося абсолютистского государства. Он предусматривал свободу выбора религии и отправления религиозных обрядов – и как следствие легализацию старообрядцев и новых протестантских конфессий (евангельских христиан, баптистов, адвентистов седьмого дня). Видимо, неожиданным для самих инициаторов указа еще одним следствием было возвращение в римо-католицизм и греко-католицизм 200 тысяч номинальных православных. Возникла парадоксальная ситуация – господствующая церковь находилась под более сильным контролем государства, чем ее конкуренты, – и при этом в значительной степени утратила государственную поддержку в вопросе противодействия этим конкурентам.

Указ был принят без согласования с Синодом как институтом – в его подготовке из церковных иерархов участвовал лишь первоприсутствующий в Синоде митрополит Антоний (Вадковский). Государство, как обычно, руководствовалось собственными интересами – мобилизацией консервативных сил для противодействия революции. Как писал в своих мемуарах один из авторов этой реформы С. Ю. Витте, старообрядцы «всегда составляли элемент наиболее консервативный, наиболее преданный своему царю и родине»⁷. Впрочем, к началу XX века политический консерватизм старообрядцев стал уже размываться, и представление о них как о верной опоре престола оказалось слишком оптимистичным.

Апрельский указ и последовавший через полгода переход к дуалистической монархии создали новую реальность для церкви. Она из господствующей стала на практике привилегированным институтом. В Государственной Думе религиозное законодательство рассматривалось не только православными, но и неправославными депутатами – но даже православные нередко были религиозно индифферентными или, по крайней мере, не считали церковные интересы приоритетными. В то же время церковь потенциально получала новые возможности, ее автономия могла увеличиться.

⁷ Витте С. Ю. Воспоминания. В 3 т. М. : Соцэкгиз, 1960. Т. 2. С. 361.

В этих условиях церковь как институт в революционных бурях 1905-1907 годов остается на стороне государства. Она делает ставку на защиту собственной идентичности и встраивание в политическую реакцию, проводимую под руководством П. А. Столыпина, рассматривая их как взаимосвязанные явления. Церковь явочным порядком стремилась автономизироваться, демонстрируя не только политическую лояльность, но и готовность активно поддержать государство. Ведущие церковные деятели поддерживали антиреволюционный курс правительства. После некоторых колебаний со стороны митрополита Антония (Вадковского) произошло ужесточение внутреннего контроля – лишение сана оппозиционных священников, ревизия духовно-учебных заведений с увольнением «неблагонадежных» преподавателей.

Одновременно церковь активно лоббировала свои интересы в Государственной думе, настаивая на частичной ревизии вероисповедного курса, закрепленного в Указе 1905 года. Священнослужители включались в непривычные для себя сферы деятельности – обсуждение законопроектов в парламентских комиссиях, выступления на пленарных заседаниях, создание политических коалиций, публичную полемику в прессе. Проводилась внутренняя миссия в условиях конкуренции с другими конфессиями и с апелляцией к государственной поддержке. Всероссийский миссионерский съезд 1908 года в Киеве продемонстрировал доминирование церковных консерваторов, выступавших с охранительных позиций и настаивавших на прекращении либерального курса государства в религиозной сфере⁸. Характерна полемика на этом съезде между консервативным протоиереем Иоанном Восторговым и либеральным священником Константином Аггеевым. Когда Аггеев заявил о том, что Восторгов «ищет, чтобы священник по-прежнему оставался жандармом», тот парировал: «Жандарм – почтенное звание»⁹, получив поддержку со стороны большинства участников съезда.

Церкви удалось добиться сворачивания религиозной либерализации – внесенные в Государственную думу законы в

⁸ Ефимов А. Б. Очерки по истории миссионерства Русской православной церкви. М. : Издательство ПСГТУ, 2007. С. 497-501.

⁹ Рожков В., протоиерей. Церковные вопросы в Государственной Думе. М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 2004. С. 80.

развитие апрельского указа Николая II приняты не были, хотя сам указ и не подвергся ревизии. Компромиссная позиция государственной власти в отношении религиозных свобод в полной мере не устраивала ни привилегированную церковь, ни религиозных меньшинств. В то же время государство отказалось от институционализации церковной автономии – восстановления соборного управления (с созывом Поместного собора) и патриаршества, снижения государственного контроля над церковью, реформирования прихода – повестки, которую отстаивало большинство иерархов в 1906 году¹⁰. Все эти запросы так и не были реализованы вплоть до 1917 года – напротив, феномен Г. Е. Распутина показал сохранение и даже усиление влияния государства на церковные процессы. В отличие от политической сферы, где роль Распутина преувеличивалась, в церковной она была существенно более значительной, что вызывало сильное недовольство иерархии, клира и паствы. Если церковь вынужденно осваивала технологии, свойственные дуалистической монархии, то сама монархия исходила из того, что может управлять церковью методами, присущими абсолютизму, переводя нового первоприсутствующего в Синоде митрополита Владимира (Богоявленского) из Петербурга в Киев из-за его антираспутинских настроений и поощряя грубые нарушения процедуры в таком важном внутрицерковном деле, как канонизация святого Иоанна (Максимовича).

В результате произошло снижение лояльности института, что сыграло ключевую роль в феврале 1917 года. Непоследовательность дуалистической монархии разочаровала и сторонников, и противников религиозных свобод. Первые приняли участие в Февральской революции, вторые ей не противодействовали¹¹. К февралю 1917 года монархия оказалась в беспрецедентной общественной изоляции – и церковь здесь не составляла исключения.

Список литературы

1. Бабкин М. А. Священство и Царство (Россия, начало XX в. – 1918 г.). Исследования и материалы. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство ИНДРИК, 2021.

¹⁰ Отзывы епархиальных архиереев по вопросу о церковной реформе. В 2 тт. М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 2004.

¹¹ Бабкин М. А. Священство и Царство (Россия, начало XX в. – 1918 г.). Исследования и материалы. 2-е изд., испр. и доп. М. : Издательство ИНДРИК, 2021. С. 277-323.

2. Витте С. Ю. Воспоминания. В 3 т. – М. : Соцэкгиз, 1960. – Т. 2.
3. Ефимов А. Б. Очерки по истории миссионерства Русской православной церкви. – М. : Издательство ПСГТУ, 2007.
4. Отзывы епархиальных архиереев по вопросу о церковной реформе. В 2 т. – М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 2004.
5. Римский С. В. Российская церковь в эпоху великих реформ (Церковные реформы в России 1860-1870-х годов). – М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 1999.
6. Рожков В., протоиерей. Церковные вопросы в Государственной Думе. – М. : Крутицкое патриаршее подворье, Общество любителей церковной истории, 2004.

© Наталья Васильевна Зин,
доцент, кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир
zinnataly@yandex.ru

**РОЛЬ М. М. СПЕРАНСКОГО
В УКРЕПЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(на материалах исследований В. А. Калягина)**

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные государственные преобразования в Российской империи первой четверти XIX в. и исключительно важная роль М. М. Сперанского как выдающегося идейного вдохновителя и реформатора в означенный период.*

***Abstract.** The article examines the main state transformations in the Russian Empire in the first quarter of the XIX century and the extremely important role of M.M. Speransky as an outstanding ideological inspirer and reformer in this period.*

***Ключевые слова:** Российская империя, реформы, конституция, Александр I, М. М. Сперанский.*

***Keywords:** the Russian Empire, reforms, constitution, Alexander I, M. M. Speransky.*

История рубежа XVIII – начала XIX в. особо примечательна тем, что в указанный период в России жили и творили поистине выдающиеся государственные деятели, среди которых особое место занимает замечательный русский мыслитель М. М. Сперанский. Нужно отметить, что по-разному складываются творческие судьбы общественных и государственных деятелей в нашей стране. Один, прожив короткую, блистательную жизнь, навсегда оставляет след в памяти людей и истории. Другой становится представителем и выразителем тех социальных начал, которые, даже не осуществленные до конца, оказывают благотворное влияние на последующую жизнь всего народа. Последнее целиком и полностью относится к судьбе Михаила Михайловича Сперанского.

Политическая деятельность, а также биография М. М. Сперанского не зря всегда привлекали внимание историков и правоведов. И именно поэтому первые работы по этим темам стали появляться уже в XIX в., после смерти Николая I, когда стал доступен архив М. М. Сперанского и архивы людей, которые с ним работали. И уже к началу XX в. в свет вышло более 2,5 тыс. публикаций, посвященных М. М. Сперанскому. После Октябрьской революции имя М. М. Сперанского долгое время вообще не упоминалось. Однако уже во второй половине XX века многие исследования его трудов становятся диссертационными.

Среди таковых следует обратить особое внимание на диссертационное исследование Владимира Александровича Калягина «Политические взгляды и государственная деятельность М. М. Сперанского в 1808-1812 гг.» (Саратов, 1973 г.), чье «прогрессивное» видение трудов М. М. Сперанского позволило взглянуть на Михаила Михайловича с точки зрения современной социальной диалектики и вдохнуть во всех нас иное представление о сущности взглядов М. М. Сперанского на развитие России.

Сам Владимир Александрович Калягин родился 23 октября 1947 г. в Горьковской области. И уже будучи кандидатом юридических наук, доцентом, принял самое непосредственное участие в создании юридического факультета педагогического института и факультета права на базе Владимирского филиала РАГС. Его преданность интересам общества и фанатичное увлечение вопросами правового развития и государственности сформировали в нем убежденность в необходимости реализации своей политической воли. Как следствие В. А. Калягин был депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации II и III созывов. Чуть более четырех лет возглавлял Владимирский филиал РАГС. Однако после того, как Владимир Александрович покинул пост директора филиала, он продолжил работать в стенах родного вуза, вплоть до самой смерти.

Впоследствии руководством филиала была создана рабочая группа по изучению творческого наследия В. А. Калягина, и при изучении личного архива обнаружилось, что Владимиром Александровичем было фактически уже подготовлено диссертационное исследование на соискание степени доктора юридических наук, в котором Владимир Александрович продолжил изучение истории Российского государства в XIX в.

Полагаю, что многим было бы интересно, каким был, по мнению Владимира Александровича Калягина, М. М. Сперанский и какое именно представление о его жизни и деятельности заложил в своих трудах наш современник.

Детство, юность и сама служебная карьера М. М. Сперанского сложилась необычным образом для государственных людей той эпохи. М. М. Сперанский родился в семье бедного сельского священника Владимирской губернии и в юности тоже хотел пойти по стопам отца, и потому поступает во Владимирскую духовную семинарию. В ходе обучения у него обнаружились отличительные особенности – феноменальная память, любовь к знаниям, в силу чего Михаил и получает фамилию – Сперанский. После окончания семинарии М. М. Сперанский переезжает в Санкт-Петербург, где, продолжая обучение, постепенно теряет тягу к церковным делам и все больше увлекается наукой всерьез. Именно по этой же причине он переходит на государственную службу. Нужно отметить, что именно благодаря его потрясающим способностям по части составления писем и деловых бумаг его карьера начинает быстро развиваться. Вехой его карьеры становится приход на престол в 1801 г. Александра I, который на тот момент вынашивает мысли о либеральных конституционных реформах в России, но не может найти человека, способного точно и ясно сформулировать данные идеи и воплотить их на законодательном уровне. И таким человеком становится как раз М. М. Сперанский. Последний, несмотря на то, что многое со временем в политике молодого самодержца меняется, сумел сохранить свое место возле престола. Более того, М. М. Сперанский становится личным секретарем императора.

Между тем самым ярким периодом в карьере М. М. Сперанского стал период, когда император Александр I берет его с собой на встречу с Наполеоном в Эрфурт, благодаря которой Михаил Михайлович становится главным идейным вдохновителем императора и получает от него задание составить Генеральный план преобразования Российской империи. План, который должен был дать России новое политико-юридическое бытие. Очень скоро М. М. Сперанский готов. Этот документ впоследствии получил название «Введение к уложению государственных законов». Данный проект, как позднее станет известно, будет положен в основу и Основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г., и, более того, в основу современной Конституции России.

Основное направление проектов, которые разрабатывал М. М. Сперанский, состояло в том, чтобы решить три великие проблемы России: крепостное право; парламент; конституция.

И вот М. М. Сперанский активно начинает разрабатывать проекты решения этих трех насущных проблем. Конечно, М. М. Сперанский здесь сталкивается с великой проблемой – с проблемой сохранения империи, целостности государства. Дело в том, что наше самодержавие сформировалось в результате длительного пути развития России, имевшего свои плюсы и минусы.

При работе с Уложением М. М. Сперанский в его основу положил один из основополагающих демократических принципов – разделение власти на три ветви. Исполнительной властью М. М. Сперанский предлагал наделить министерства, высшим органом судебной власти считать Сенат, законодательной властью предлагал наделить Государственную думу – парламент, который бы принимал законы. Но, самое главное, фигура императора не была вписана ни в одну из ветвей власти. Это стало роковым в доверии государя к нему. Однако решающую роль в отставлении М. М. Сперанского от государственных дел сыграл другой русский мыслитель Н. М. Карамзин, который не разделял позиции М. М. Сперанского по вопросам преобразования страны и постоянно высказывал свое недовольство родной сестре государя Екатерине Павловне. В результате именно доклад Н. М. Карамзина станет решающим в этом вопросе, и император примет решение прекратить эксперименты с реформами, удалив М. М. Сперанского.

М. М. Сперанский был отправлен в ссылку в Нижний Новгород. И, таким образом, его политическая карьера была завершена. При этом он постоянно пишет царю прошения вернуть его из ссылки.

Девять долгих лет М. М. Сперанский ждал встречи с императором, и прежде чем вернуться в Санкт-Петербург, он побывает в должности пензенского губернатора и генерал-губернатора Сибири. Сибирь была открыта Ермаком географически, но политически, как говорили потом, ее открыл М. М. Сперанский.

В 1821 г. царь возвращает М. М. Сперанского в Санкт-Петербург. М. М. Сперанский начинает работать, но уже не на том уровне. Так, он дождал до восстания декабристов и до воцарения императора Николая I.

Впоследствии Николай I предложил М. М. Сперанскому возглавить ведомство, которое занималось кодификацией законов, благодаря чему М. М. Сперанский внес весомый вклад в

систематизацию российского законодательства. В 1830 году М. М. Сперанский подготовил знаменитую публикацию – 45 томов Полного собрания законов Российской империи (ПСЗРИ), за что получил орден Андрея Первозванного. После этого М. М. Сперанский спроектировал Свод действующих законов, за что был жалован титулом графа. Несмотря на эти, безусловно, успехи, его здоровье было подорвано. В 1839 году, после непродолжительной болезни, он скончался.

Вот так прошла жизнь этого выдающегося человека, который мог бы очень много сделать для России. Действительно, он был исключительным явлением первой половины XIX в. Он был человеком, отдавшим весь свой талант, все силы во имя будущего нашей страны.

Важно отметить, что в настоящее время устройство государственного управления в России во многом напоминает план преобразований, предложенный в свое время именно М. М. Сперанским: разделение власти, двухпалатный парламент, всеобщее избирательное право, соответствие подзаконных нормативных актов и регионального законодательства Конституции России и федеральным законам, единая организация управления на местном, региональном и общефедеральном уровне; суды разной юрисдикции и т.д. Благодаря М. М. Сперанскому произошла юридическая революция в России. С этого момента Россия стала развиваться на основе закона. Видится, что М. М. Сперанского действительно можно считать отцом-основателем русской политической современной традиции.

Список литературы

1. Калягин В. А. Политические взгляды и государственная деятельность М. М. Сперанского в 1808-1812 гг. / Калягин В. А. Избранные труды. – Владимир, 2011. – Т. 1. – С.53-253.
2. Сперанский М. М. Избранные юридические работы. – М., 2016.
3. Томсинов В. А. Сперанский. – М., 2006.

Раздел 2.
Политико-правовые реформы
в современной России

© **Николай Валерьевич Алексеев,**

учитель истории,

МБОУ «Школа № 3 им. И. А. Флерова», г.о. Балашиха

© **Сергей Валерьевич Алексеев,**

кандидат политических наук,

доцент кафедры рекламы и человеческих ресурсов,

ЧОУ ВО «Московский университет имени С. Ю. Витте», г. Москва

grajdanin1989@inbox.ru

УЧАСТИЕ М. М. СПЕРАНСКОГО В РЕШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЦЕРКОВНЫХ ПРОБЛЕМ

***Аннотация:** М. М. Сперанский считается одной из самых значимых фигур в истории государства Российского. Будучи самым ярким реформатором XIX в., смог предложить идеи, которые превзошли ту историческую эпоху, в которой жил автор. Сперанский сумел предопределить будущее устройство государственного аппарата и той бюрократической системы, которые существуют поныне. В связи с тем, что государственные реформы Сперанского многогранны и обширны, они продолжают вызывать повышенный интерес среди потомков. В статье акцентируется внимание на участии Сперанского в решении государственно-церковных проблем, которые предопределили вектор сотрудничества в различных сферах общества. Показано, что он, будучи убеждённым государственным и верующим человеком, понимал, что церковь и православная вера являются той силой и тем связующим звеном, от которого зависит судьба самодержавия и на основе которого Российское государство формировалось столетиями.*

***Abstract.** M.M. Speransky is considered one of the most significant figures in the history of the Russian state. As the brightest reformer of the XIX century, he was able to offer ideas that surpassed the historical era in which the author lived. Speransky managed to determine the future structure of the state apparatus and the bureaucratic system that exists today. Due to the fact that Speransky's state reforms are multifaceted and extensive, they continue to arouse increased interest among descendants. The article focuses on Speransky's participation in solving state-church problems,*

which predetermined the vector of cooperation in various spheres of society. It is shown that, being a convinced statesman and a believer, he understood that the church and the Orthodox faith are the force and the link on which the fate of the autocracy depends and on the basis of which the Russian state has been formed for centuries.

Ключевые слова: *Сперанский, государство, самодержавие, государственно-церковные отношения, церковь, православие.*

Keywords: *Speransky, state, autocracy, state-church relations, church, orthodoxy.*

Михаил Михайлович Сперанский относится к числу тех деятелей, которых принято именовать государственниками. Вся его жизнь – это сплошная работа по укреплению и сохранению основ самодержавного строя. Не покладая рук он шёл к этой цели, не обращая внимания на все жизненные невзгоды и неудачи. Даже смерть его самого близкого и любимого человека, жены Е. Стивенс, не погасила в нем желания верой и правдой служить Отечеству и его императорскому величию. До конца своих дней Сперанский был верен собственным идеалам и принципам, позволившим не только взобраться по карьерной лестнице на вершину государственной службы, но и познать участь процедуры остракизма. Такие личности, как Сперанский, всегда привлекали внимание современников и потомков. У каждой из них был собственный секрет успеха в обычной жизни и на государственном поприще. Секрет успеха Сперанского донельзя прост – трудоголизм. Однажды, пребывая в опале, он сказал своим близким: «...я рожден с самую ленивою натурою, но победил ее твердым выполнением своих правил» [3, с. 78-79].

Будучи государственником до мозга костей, Сперанский зачастую предлагал и использовал такие средства и методы, которые вызывали бурную реакцию и нелестные высказывания в его адрес. Поэтому современник-мемуарист Ф. Ф. Вигель сравнил кабинет Сперанского с «Пандориным ящиком» [3, с. 29], что наиболее точно передаёт отношение правящего класса ко всем его реформам. Чего стоила реформатору одна только идея введения в России принципа разделения властей! Днём и ночью консервативно настроенные круги империи спали и видели неминуемое падение авторитета Сперанского перед лицом императорской власти. Прибегали к иезуитской травле, пропагандируя ложные слухи и домыслы, отчасти возымевшие силу на некоторое время. И даже будучи по воле Александра I в 1812 г.

отправленным в ссылку, Сперанский, как пишет русский критик Н. Г. Чернышевский, «...был искренно предан императору и преобразовать государство хотел не низвержением его, а именно его властью» [5, с. 804]. Несмотря на козни придворных вельмож, Сперанский старался не держать на них обиду, был выше их, злом на зло не отвечал. Личностные характеристики Сперанского при его жизни вызывали не только сочувствие, но и преклонение. Барон М. А. Корф приводит следующий немаловажный факт из опальной жизни государственника: «Пережившие (в 1847 году) свидетели жизни Сперанского в Великополье изображали его человеком набожным, благочестивым, необыкновенно снисходительным и добрым... Любя общественное богослужение, он для своих домочадцев был примером и домашней молитвы, и трудолюбия» [2, с. 104]. Христианская мораль и нравственность двигали его сознанием. Сперанский как настоящий христианин сумел смириться с новым социальным статусом «изменника и изгоя» и даже спустя время, вернувшись во дворец, сумел простить обидчиков, а с некоторыми, в числе которых был Н. М. Карамзин, и вовсе завёл тёплые дружеские отношения. Историограф в своё время написал против него «Записку», тем самым выразив позицию консервативного лагеря относительно всех либеральных преобразований Александра I под руководством Сперанского. Н. М. Карамзин не увидит больше в нём того самого «разрушителя» тысячелетнего спокойствия, а, наоборот, признает в нём гения консерватизма, готового защитить самодержавие любой ценой, в том числе прибегая к либеральным преобразованиям.

Можно как угодно относиться к Сперанскому, но того, что он вошел в историю государства Российского в качестве одного из величайших реформаторов александровской и николаевской эпох, отрицать нельзя. При жизни его по праву следовало именовать «лицом власти» и серым кардиналом императорского дома. Не зря барон Корф после длительного личного разговора (о смерти Сперанского) с императором Николаем I запишет в дневнике, что результат, который он вынес из той аудиенции, заключался в том, что «император Николай истинно, глубоко скорбел о Сперанском, как едва ли когда скорбел о другом из своих наперсников» [4, с. 77]. Император так и не сумеет найти ему замену на государственном поприще. Поэтому все те общественные коллизии, которые происходили в период государственной карьеры реформатора, являлись отражением той самой государственной политики самодержавия, которую всем

сердцем любил и защищал Сперанский до последнего вздоха и удара сердца.

Многим новаторским идеям Сперанского не суждено было сбыться. Правящий класс привык жить по заведённому порядку и не видел того, чего так опасался реформатор. Общество медленно, но верно просыпалось после длительного безмолвия. Необходимо было срочно провести реформы и отменить всеми ненавистное крепостное право, но любые нововведения лишь ввергали в ужас представителей дворянства. И только смерть его позволила всем ненавистникам вздохнуть спокойно, поскольку от начавшихся реформ общественное спокойствие впервые за долгие годы было нарушено и взбудоражено. Но радость их была недолгой. Российская империя десятилетиями двигалась к своему predetermined закату, и прежним противникам Сперанского вновь придётся обратиться к опыту государственника, ставшего чуть ли не единственным хирургическим средством спасения самодержавного строя на заре неминуемой гибели. Отчасти воспользуется ими премьер-министр П. А. Столыпин, но, как показал исторический опыт, реформы были запоздалыми – судьба империи была предрешена и дворянство доживало свои последние дни. Лишь спустя годы политику Сперанского по заслугам оценят все противоборствующие группировки при императорском дворе и по достоинству оценят их современные государственники. Те принципы и модели управления страной, которые предложил Сперанский, в настоящее время активно внедряются в государственную политику правящего класса. Прошло буквально два с половиной столетия с момента его смерти, а «дух Сперанского» продолжает существовать в новом обличье на государственном поприще.

Сперанский как охранитель самодержавного строя понимал, что авторитет самодержавия испокон веков зиждился на тандеме двух сил – духовной и светской. От тесного сотрудничества обоих институтов зависела судьба устойчивого, непоколебимого развития существующих государственных порядков. Вся история Русской православной церкви (РПЦ) напрямую соприкасалась с историей строительства Российского государства. Церковь, так же, как и царская власть, долгие годы пользовалась непререкаемым авторитетом среди подданных. Они существовали бок о бок и создавали фундамент для возведения самодержавного строя, формируя общественное мировоззрение внутри тех границ, которые устраивали феодальное общество. Их господство было незыблемо. Многовековой порядок

поддерживался светской властью с помощью оружия и насилия, а церковь помогала молитвой и словом. Сперанский это прекрасно понимал и, начав государственную карьеру, не забывал об этом. По мере возможностей старался участвовать в государственно-церковных отношениях. Имел широкий круг знакомств среди православного духовенства и представителей других конфессий (за что, собственно говоря, ортодоксальные верующие на него нередко косо смотрели).

В период жизни Сперанского апофеозом союзничества государства и церкви становится принятие и последующее массовое внедрение в учебный процесс и в общественное сознание теории официальной народности графа С. С. Уварова (его друг, который некоторое время учился у Сперанского, когда последний работал в доме князя Куракина). Теория (православие, самодержавие, народность) фактически отразила ту цель, к которой всю жизнь двигался Сперанский. Его ученик передал те принципы, на которых держалось самодержавие, и те принципы, на которые всегда опирался Сперанский в государственно-реформаторской деятельности. Сами же эти установки веками витали в общественных кругах и в умах представителей государственной власти, где единение власти и народа достигалось под влиянием официальной идеологии, которая формировалась в контексте православной веры. Она предопределила вектор многовекового выстраивания отношений между государством и церковью. И лишь один граф С. С. Уваров первым это сумел объяснить.

Для достижения поставленной цели Сперанский упорно работал над решением различных церковных проблем, о которых знал не понаслышке. С самого раннего детства увлекался церковными таинствами и прилежно посещал церковные литургии; он успел отличиться в церковно-преподавательском поприще (его проповеди не раз получали положительные отзывы от начальства духовной семинарии). Всё время, вне зависимости от жизненных обстоятельств, думал над решением различных церковно-религиозных вопросов, которые терзали душу. Так, находясь в ссылке в деревне Великополье, он рассказывал князю А. Н. Голицыну так: «Я решил, в деревенском уединении, пройти все творения св. отцов, начиная от первого века» [3, с. 99]. Сперанский по праву считается воцерковлённым человеком. Если история даёт возможность таким личностям, как Сперанский, оказаться у руля власти, то они, конечно же, сделают всё, чтобы суггестировать веру в религиозно-церковные догматы среди подданных империи.

Взобравшись на вершину государственной службы, он так и поступил. Сделал всё от него зависящее, чтобы православной церкви оказывалась безвозмездная помощь. Катетов И. В. утверждал: «Религия, по словам Сперанского, есть закон, установленный Богом для отделения добра от зла в мире духовном» [1, с. 154]. Без религии невозможно поддержание существующих порядков и достижение стабильности в обществе. Именно благодаря ему РПЦ возвратила ряд утраченных ранее привилегий, в числе которых исключительное право на продажу восковых церковных свечей, позволивших церковному духовенству пополнить церковный бюджет и решить ряд материальных проблем, за что они не раз поблагодарят Сперанского. Успел он отличиться и в реорганизации духовных училищ: принимал участие в написании устава. Уже в первоначальном проекте прослеживается «дух» теории официальной народности, где все научные изыскания и исследования должны соотноситься и не противоречить религиозным доктринам и священным писаниям. Сперанский, как самый настоящий воцерковлённый человек, утверждал, что главная цель философии в процессе обучения: «...в точном разуме устава академического не в том состоит, чтобы продолжать мрачную систему материализма, но чтоб опровергнуть все сии суесловныя блуждения разума, призвать его и приуготовить к христианской философии» [2, с. 260].

Сперанский о религиозных таинствах в воспитании подрастающего поколения говорил, что «самым лучшим воспитательным средством в этом случае могло быть, конечно, посещение церковных служб» [1, с. 233]. Церковные доктрины следовало оберегать от различных нападков со стороны любителей религиозной хулы, поскольку подрывали фундамент самодержавного строя. Ревностно относился ко всему, что было связано с преподаванием закона Божия, и считал так: «Необходимо не одно простое ознакомление с священными событиями и теоретическое изучение православно-христианской веры, но и практические упражнения в благочестии, – чтение священного писания и посещение церковных служб, которые должны были развивать в учащихся любовь к слышанию слова Божия и уважение к церковной обрядности» [1, с. 274]. Сперанский хотел, чтобы молодые люди не просто ходили в церковь (захожане) и бессмысленно читали священные писания, а, наоборот, приобщались к ним с самого раннего детства. Приобщившись к церковным таинствам с молодых лет, они, по его

мнению, станут полноценными членами церкви, т.е. воцерковлёнными верующими. Сперанский как государственный служащий на страже религиозных порядков расставил для себя приоритеты, с помощью которых следует ввести церковное просвещение среди подданных императора. Эти же приоритеты из года в год прививал подрастающей дочери. Исследователь И. В. Катетов отмечает: «Насколько искренно было высказываемое Сперанским уважение к церковным обрядам и установлениям, видно из того, что он сам был ревностным их исполнителем и внушал такое же уважение и ревность к ним своей дочери» [1, с. 231]. Сперанский не раз заявлял ей: «Не пропускай, моя милая, сей доброй привычки. Есть в самой атмосфере церкви нечто благоговейное» [1, с. 233]. Итак, Сперанский как самый настоящий ревнитель и защитник церкви требовал от своих близких исполнения церковных обрядов: вновь согласимся с мнением И. В. Катетова: «Заботясь о религиозно-нравственном воспитании своей дочери... [Сперанский] внушал ей уважение к св. постам, установленным православною церковию, и требовал соблюдения их» [1, с. 243]. Но государственная служба отнимала много времени, и поэтому, в конце концов, от дел церковных пришлось ему отойти, но его друзья из числа духовенства не раз обращались к нему за помощью.

Несмотря на все те нелестные слухи о Михаиле Михайловиче Сперанском, которые блуждали среди консервативных кругов империи и в годы правления Александра I, и в годы правления Николая I, он до конца своих дней оставался убеждённым и закоренелым консерватором, готовым на всё во имя империи. Его либерализм отчасти напоминал лекарственный препарат, выписанный доктором для безнадежно больного пациента. В любом случае реформаторскую деятельность Сперанского по достоинству оценят лишь потомки, особенно те, которые с горечью будут вспоминать о Михаиле Михайловиче и всех тех несбывшихся надеждах, которые смогли бы спасти империю от неминуемой гибели. Консерватизм Сперанского не был понят как современниками, так и будущими поколениями, в нём видели, скорее, нарушителя столетнего спокойствия и либерального реформатора, нежели единственного спасителя самодержавия. И лишь один Николай I (Палкин) после смерти Сперанского, с сожалением и горечью заявит, что потерял самого близкого человека, который единственный глубоко понимал его: «Мне столько было наговорено о его либеральных идеях... Я нашёл в нем самого верного, преданного и ревностного слугу, с огромными сведениями, с огромною опытностью»

[4, с. 75]. Так или иначе личность Сперанского ещё не раз привлечёт внимание исследователей, однако стоит помнить, что о его реформаторской деятельности существуют и другие точки зрения. Так, в частности, русский литературный критик Н. Г. Чернышевский объективно заявит: «Но [чтобы видно было, как] далеки мы от восхищения его реформаторской деятельностью, [мы прямо скажем, что она жалка, а сам он странен или даже нелеп]... Сперанский не понимал недостаточности средств своих для осуществления задуманных преобразований» [5, с. 805].

Список литературы

1. Катетов И. В. Граф Михаил Михайлович Сперанский как религиозный мыслитель. – Казань : Императорский университет, 1889. – 349 с.
2. Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. Т. 1 (ч. 1 и 2). – СПб. : Императорская Публичная библиотека, 1861. – 283 с.
3. Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. Т. 2 (ч. 3, 4 и 5). – СПб. : Императорская Публичная библиотека, 1861. – 388 с.
4. Корф М. А. Записки. – М. : Захаров, 2003. – 720 с.
5. Чернышевский Н. Г. Русский реформатор // Полное собрание сочинений в пятнадцати томах. Том VII. Статьи и рецензии. – М. : Художественная литература, 1950. – 1095 с.

© **Антон Георгиевич Арутюнов**,
член Совета по региональному развитию
Российской ассоциации политической науки, г. Москва
anton.arutynov.98@mail.ru

© **Евгения Дмитриевна Радько**,
бакалавр политологии РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНАЯ КООПЕРАЦИЯ В РОССИИ

***Аннотация:** в статье рассматривается вопрос взаимодействия муниципалитетов Российской Федерации между собой, а также вопрос взаимодействия муниципалитетов с регионами Российской Федерации, кроме того, рассмотрены проблемы взаимодействия на межрегиональном уровне. Начиная с девяностых годов двадцатого века в Российской Федерации предпринимались попытки выстраивания межрегиональной коммуникации и даже нормативных форм межрегионального сотрудничества. На современном этапе сохранились как старые объединения, так и появились новые формы интеграции. Даже в официальных нормативных актах Российской Федерации закреплены элементы межрегионального сотрудничества, к примеру объединение Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа или Архангельской области и Ненецкого автономного округа; или сотрудничество более низкого, чем региональный, уровня – Краснодарский край, городской округ – город курорт федерального значения Сочи и федеральная территория «Сириус». Возникают временные объединения регионов на уровне руководства субъектов, к примеру, почти неформальное объединение властей Москвы, Московской области, Тверской области, Новгородской области, Ленинградской области и Санкт-Петербурга для помощи в строительстве скоростной автомобильной дороги Москва-Санкт-Петербург М-11 «Нева». Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество является актуальным направлением для проведения дальнейших политологических исследований.*

Abstract. *The article deals with the issue of interaction of municipalities of the Russian Federation between themselves, as well as the issue of interaction of municipalities with the regions of the Russian Federation, in addition, the problems of interaction at the interregional level are considered. Since the nineties of the twentieth century, attempts have been made in the Russian Federation to build interregional communication and even normative forms of interregional cooperation. At the present stage, both old associations have been preserved, and new forms of integration have appeared. Even in the official normative acts of the Russian Federation, elements of interregional cooperation are fixed, for example, the unification of the Tyumen Region, the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug and the Khanty-Mansi Autonomous Okrug or the Arkhangelsk Region and the Nenets Autonomous Okrug; or cooperation at a lower than regional level – the Krasnodar Territory, the city district – the resort city of federal significance of Sochi and the federal territory "Sirius". There are temporary associations of regions at the level of the leadership of the subjects, for example, an almost informal association of the authorities of Moscow, the Moscow region, the Tver Region, the Novgorod Region, the Leningrad Region and St. Petersburg to help in the construction of the Moscow-St. Petersburg M 11 "Neva" High-speed highway. Interregional and inter-municipal cooperation is an urgent direction for further political science research.*

Ключевые слова: *Российская Федерация, регионы России, муниципалитеты, межрегиональное сотрудничество, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.*

Keywords: *Russian Federation, Russian regions, municipalities, interregional cooperation, interregional economic cooperation associations.*

Тема межрегионального и межмуниципального сотрудничества в России остаётся актуальной на протяжении многих лет. Такое сотрудничество имеет большой потенциал для развития как субъектов, так и муниципалитетов. Между тем надо признать, что кооперация на обоих уровнях на данный момент недостаточно развита. Остановимся на каждом из её видов подробнее. Отметим, что периодически возникают идеи объединения субъектов Российской Федерации, фактического укрупнения регионов, путём банального присоединения регионов, к примеру серьёзно прорабатываемая идея объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа в 2020 году (однако эта идея не получила дальнейшего развития из-за резкого

протеста жителей и ряда представителей местных элит). Кроме того, существуют и другие сценарии почти формального объединения регионов, к примеру, сплочения посредством образования единых сверхкрупных городских агломераций. Вторым сценарий также применим и для размытия границ муниципалитетов и объединения регионов не только с другими регионами, но и с муниципальными образованиями, к примеру, города-спутники мегаполисов, расположенные в другом субъекте.

Отметим, что на нормативном уровне существуют объединения регионов (где каждый регион является полноценным субъектом Российской Федерации), к примеру, Тюменская область и ХМАО, ЯНАО, Архангельская область и НАО. Также можно говорить о нормативных объединениях регионов РФ и муниципальных образований или регионов и меньших образований, к примеру Краснодарский край и городской округ - город курорт федерального значения Сочи, федеральная территория «Сириус» или любой субъект Российской Федерации и федеральные курорты в нём, расположенные в границах соответствующего муниципалитета.

Основными формами межрегионального сотрудничества сегодня являются межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (сегодня таких корпораций осталось всего шесть), межрегиональные соглашения, учреждение органами власти субъектов РФ юридических лиц (например, корпорации развития), реализация совместных проектов («Енисейская Сибирь», «Цифровой Обь-Иртышский бассейн» и др.). Ключевым направлением сотрудничества выступает инфраструктурное развитие территорий.

Несмотря на наличие успешных кейсов, в целом межрегиональное сотрудничество на сегодняшний день недостаточно развито. С чем это связано? Причин тому множество. Например, существует конкуренция между регионами за привлечение ресурсов, в первую очередь из федерального центра [3, с. 4]. Профессор О. В. Кузнецова к числу препятствий также относит недостаточное нормативное регулирование подобного сотрудничества, отсутствие у многих регионов реальной заинтересованности и потребности в совместной деятельности, недостаток у субъектов свободных средств, которые могли бы быть направлены на межрегиональные проекты, а также трудности с определением долей в финансировании проектов такого сотрудничества [2, с. 22].

Эмпирических исследований по данной проблематике не так много, в основном они сосредоточены на кооперации в экономической сфере (например, Яковлева Н. В., Ишунькина Е. А. «Межрегиональное экономическое сотрудничество Челябинской области» [4, с. 831-843]). Также можно выделить работу О. А. Бакуменко «Межрегиональное взаимодействие как фактор развития региональных социально-экономических систем (на примере Северо-Западного федерального округа)» [1, с. 32 -47].

Что касается межмуниципальной кооперации, то она более развита, чем межрегиональная, что характерно, впрочем, не только для России [2, с. 18]. Формы взаимодействия на местном уровне также отличаются большим разнообразием, они могут быть сгруппированы следующим образом: ассоциативные (союзы, ассоциации, советы муниципалитетов), договорные (соглашения о намерениях, договоры о совместной деятельности и др.), организационно-хозяйственные (учреждение автономных некоммерческих организаций, хозяйственных обществ и др.), компетенционные (заключение соглашений о делегировании полномочий) и иные (например, создание совместных муниципальных органов, совместное использование организационных, финансовых, кадровых ресурсов и др.). Наибольшей популярностью сегодня пользуются ассоциативные формы – объединения муниципальных образований создаются как на территориальной основе (например, Ассоциация городов Поволжья, Совет муниципальных образований Самарской области, Ассоциация «Города Урала»), так и на функциональной (Ассоциация шахтерских городов России), форм же совместной организационно-хозяйственной деятельности значительно меньше. Чаще всего муниципалитеты взаимодействуют в сфере коммунально-бытового обслуживания, транспортного сообщения, культурно-массовой деятельности.

Говоря о проблемах развития межмуниципальной кооперации, отметим, что они во многом схожи с теми, что упоминались ранее в отношении межрегиональной. Для того чтобы сотрудничество на местном уровне всё-таки развивалось, следует как минимум устранить правовые барьеры, сформировать стимулы его развития для самих муниципалитетов, обеспечить методическую поддержку, что уже является заботой государства.

Таким образом, вопросы межрегиональной и межмуниципальной кооперации в России требуют особого внимания как со стороны государства, так и экспертного сообщества, ведь это действенный

инструмент развития внутреннего потенциала территорий, повышения качества удовлетворения значимых социальных, экономических, культурных и иных потребностей общества и как следствие уровня жизни населения.

Список литературы

1. Бакуменко О. А. Межрегиональное взаимодействие как фактор развития региональных социально-экономических систем (на примере Северо-Западного федерального округа) // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. – 2016. – № 4. – С. 32-47.

2. Кузнецова О. В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональные исследования. – 2019. – № 1. – С. 16-25.

3. Махотаева, М. Ю., Бакуменко, О. А., Малышев, Д. П. Межрегиональное взаимодействие как инструмент развития стратегических приоритетов региона: монография. – Псков : Псковский государственный университет, 2017. – 118 с.

4. Яковлева Н. В., Ишунькина Е. А. Межрегиональное экономическое сотрудничество Челябинской области // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – № 5 (452). – С. 831-843.

© Елена Альбертовна Баженова,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры теории и истории государства и права

Владимирского государственного университета

имени А. Г. и Н. Г. Столетовых, г. Владимир

yelenabazhenova0304@gmail.com

О СВЯЗИ МЕЖДУ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫМИ РЕФОРМАМИ И РЕФОРМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В ПРОЕКТАХ М. М. СПЕРАНСКОГО

Аннотация: в статье обсуждаются вопросы взаимосвязи между политико-правовыми реформами и реформой образования в проектах М. М. Сперанского. Сперанский считал народное просвещение и воспитание общественного мнения ключевым фактором успеха преобразований системы управления и суда. Он был сторонником долгосрочных и глубоких реформ, которые затрагивали бы целостный комплекс вопросов: освобождение крестьян и предоставление политических свобод владельцам недвижимости, расширение свободы печати и создание сети государственных образовательных учреждений. Реформы суда и полиции было невозможно осуществить без подготовки грамотных судей и полицейских. Реформа министерств нуждалась в специальных усилиях по формированию класса компетентных чиновников, в связи с чем было введено требование сдавать экзамены на чин. Это требование вызвало наибольшее сопротивление со стороны противников Сперанского, что привело в конечном итоге к его падению. Дворянство сопротивлялось ужесточению требований для занятия должностей; консерваторы критиковали планы Сперанского за отступление от вековых традиций. Император уступил давлению недовольных, и реформы были свернуты. Данный опыт свидетельствует о слабости модели реформ, иницируемых исключительно верховной политической властью.

Abstract. The article discusses the relationship between political and legal reforms, on the one hand, and education reform, on the other hand, in the projects of M. M. Speransky. Speransky considered public education and the breeding of public opinion to be a key factor in the successful

transformation of government and the court. He was a partisan of long-term and deep reforms that would affect a complex of interrelated issues: the liberation of peasants and the granting of political freedom to property owners, the expansion of freedom of the press and the creation of a network of state educational institutions. Reforms of the court demanded the training of judges and police officers. The reform of ministries required special efforts to train a class of competent officials, in connection to which a requirement was introduced to pass examinations for rank. This caused the greatest resistance of Speransky's opponents, which led to his fall. The nobility resisted tightening requirements for office, and the conservatives criticized Speransky for deviating from age-old traditions. The emperor yielded to the pressure of the disaffected, and the reforms were curtailed. Speransky's experience testifies to the weakness of the model of reforms initiated exclusively by the supreme political power.

Ключевые слова: М. М. Сперанский, государственные реформы, реформа образования.

Keywords: M. M. Speransky, government reforms, education reform.

Михаил Михайлович Сперанский, человек широко образованный и симпатизировавший идеям Просвещения [6], положил эти идеи в основу своего проекта государственных реформ. Сперанский полагал, что образ правления должен быть соразмерен «степени гражданского образования» эпохи, и неудачи политических перемен в истории различных стран связывал с тем, что «образование гражданское не подготовило еще к ним разум» [7].

Хотя в современной ему Российской империи он усматривал признаки готовности к политическим преобразованиям [7], укреплявшие его оптимизм, Сперанский сделал немало, чтобы сопроводить эти преобразования реформами в просвещении, которые, как он со всей очевидностью полагал, должны были играть важную роль в осуществлении общей программы реформирования государства.

Предлагая ввести разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную, Сперанский думал о том, как обеспечить эти отрасли людьми, способными создавать и исполнять законы, а также осуществлять правосудие. Поскольку разделение властей предполагалось сочетать с самодержавием, последнее должно было сохранить за собой полномочия по предложению и окончательному утверждению законов, функцию же «уважения» законов до их утверждения должно было осуществлять законодательное сословие.

Данное сословие, по замыслу Сперанского, должно было формироваться только из лиц, владеющих имуществом, однако из их состава исключались те, кто «по образу жизни и воспитания не позволяют предполагать ни довольно разума, ни столько любочестия», чтобы допустить их к составлению закона (домашние слуги, ремесленные и рабочие люди и поденщики, хотя бы и имеющие собственность) [7].

Еще 12 декабря 1801 года был издан императорский указ, согласно которому лица недворянских сословий – купцы, мещане, государственные крестьяне – могли покупать земли [3]. Следовательно, по мысли Сперанского, к участию в законодательном сословии могли допускаться не только дворяне, но и люди «среднего состояния» по их собственности [7]. Сперанский полагал, что приобретение статуса собственника влечет расширение объема свобод вплоть до приобретения прав политических. Это совпадает с его идеей о неразрывной связи между экономическим развитием и свободой: «Какое, впрочем, противоречие: желать наук, коммерции и промышленности и не допускать самых естественных их последствий; желать, чтобы разум был свободен, а воля в цепях; чтобы страсти двигались и переменялись, а предметы их, желания свободы, оставались бы в одном положении; чтобы народ обогащался и не пользовался бы лучшими плодами своего обогащения – свободой. Нет в истории примера, чтобы народ просвещенный и коммерческий мог долго в рабстве оставаться» [7].

В Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений (1803 г.) Сперанский задает похожие вопросы: «Каким образом отделить власть законодательную без сословия независимого, ее составляющего, и без общего мнения, его поддерживающего? Каким образом составить сословие независимое без великого и, может быть, опасного превращения всего существующего порядка – с рабством – и без просвещения? Каким образом установить общее мнение, сотворить дух народный без свободы тиснения? Каким образом ввести или дозволить свободу тиснения без просвещения?» [8]. Видно, что Сперанский думал о широкой и долгосрочной программе освобождения и просвещения населения.

Одним из наиболее известных преобразований начала царствования Александра I стала реформа министерств, вызвавшая увеличение количества чиновников и потребность в их более серьезной подготовке. «Каким образом может быть обеспечено самое исполнение

без просвещения и обилия в исполнителях?» – этот вопрос ставил Сперанский еще в 1803 году [8]. К 1809 году он готовит указ «Об экзаменах на чин» (принят 6 августа) и предваряет его запиской «Об усовершенствовании общего народного воспитания». В качестве важнейшего средства, при помощи которого правительство может действовать на народное воспитание, Сперанский называет «побуждения и некоторую моральную необходимость общего образования» [9], понимая под такими побуждениями наличие образования как необходимое условие «для вступления в службу и занятия гражданских мест». До этого систематических требований к образованию чиновников не предъявлялось, и чины присваивались «по летам службы». Сперанский предлагал чин коллежского асессора, дававший право на потомственное дворянство, открыть лишь для людей с университетским образованием.

Кроме того, «с целью образования юношества, особенно предназначенного к важным частям службы государственной и составляемого из отличнейших воспитанников знатных фамилий», был учрежден Царскосельский лицей [4, с. 4]. По замечанию И. Селезнева, хотя в отчете Лицея за 1849–1850 г. говорится, что первоначальный устав Лицея был изложен М. М. Сперанским, иные документы этого не подтверждают. Тем не менее Сперанский, будучи другом И. И. Мартынова, директора департамента министерства народного просвещения, ответственного за выполнение проекта, мог содействовать осуществлению дела, столь интересовавшего государя [4, с. 8].

Предлагая в 1803 году план судебной и полицейской реформы, Сперанский пишет: «если бы и существовала в Европе система добрых законов в сей части, она не могла бы у нас скоро приведена быть в действие, ибо правый суд по необходимости предполагает не только просвещенных судей, но просвещенную публику, искусных законоведцев, знающих стряпчих и методическое сей части учение; без сего самая лучшая система судоведения произведет одно только вредное действие новости. Но что сделало доселе правительство в России, чтоб приуготовить добрых судей, чтоб окружить их здравомыслящею публикою, чтоб просветить их советом судоведцев? Где установления, в коих юношество наше образуется по сей части? Может быть, в одной России судьи творятся одною волею и приказанием правительства, и человек, едва по слуху знающий о законе, о праве, об обязанности, вдруг по слову власти становится

органом закона и решителем всех споров о праве и обязанности. Какая система законов может устоять против таких исполнителей?» [8].

Сперанский не соглашается с мнением тех, кто недостатки управления связывает с несовершенством законов. Он приводит множество других причин, затрудняющих действие законов: медлительность и неэффективность полиции при проведении расследований, недостаток исполнителей и нехватку финансирования, запущенность экономической части, необразованность исполнителей, отсутствие общественного мнения и публичности в делах суда, беспорядок в организации законодательного материала и др. [8]. Немецкие и английские законы ненамного совершеннее российских, однако их недостатки не столь ощутимы благодаря точности исполнения, просвещенным исполнителям и образованным судьям, эффективному взаимодействию между судом и «другими частями исполнения», а также «доброй монархической конституции» [8].

Сперанский не верил, что недостатки управления в России могли бы быть исправлены быстро, так как просвещение и образование необходимого для реформ количества людей требовало продолжительного времени. Поэтому в своих проектах он ставил задачу предложить «установления, которые бы, постепенно раскрываясь, приготавливали истинное монархическое управление и приспособляли бы к нему дух народный» [8]. Он выступал за поэтапные, но глубокие преобразования и против эффективных, но поверхностных изменений: «Вообще приметить должно, что всякая перемена без нужды и без видимой пользы есть вредна, так как всякие почти легкие средства в делах государственных по большей части суть средства ненадежные. Заградите первые источники зла: исправьте полицию и экономию губернскую, приведите законы в известность, просветите исполнителей. Тогда суд будет справедлив и удобен, а без сего перемены могут быть на время блистательны, но со временем зло возрастает самым исправлением его» [8].

К сожалению, логика Сперанского в конечном счете не нашла поддержки ни у императора, ни у интеллигенции, ни в рядах служилого сословия. Власть боялась революции, образованные консерваторы, подобно Н. М. Карамзину, опасались утраты вековых традиций [2], а служилое дворянство не желало учиться, стремясь к получению чинов привычным путем протекции, связей и покровительства [1, с. 200].

Именно указ об экзаменах на чин стал главным поводом не просто для недовольства, но для настоящей ненависти дворян к

Сперанскому, что привело к многочисленным интригам против него и в конечном счете к его падению [5]. Это говорит о том, что Сперанский верно определил те «болевы́е точки», воздействием на которые можно было бы оживить общество, но не учел силу и влияние групп, в чьих интересах было сохранить старый порядок. Если в Англии и Франции сама жизнь подталкивала дворян и людей «среднего состояния» к тому, чтобы идти в ногу со временем, в России единственной движущей силой изменений выступала императорская власть. Если она теряла заинтересованность в реформах, они неизбежно сворачивались.

Список литературы

1. Калинина Е. А. Школьная реформа Александра I и «Положение об училищах» 1804 года // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. – 2012. – № 11. – С. 192-202.

2. Кузнецов О. В., Лотарев К. А., Тараканов В. В. М. М. Сперанский и Н. М. Карамзин: два пути цивилизационного развития России или спор о рациональной системе государственного управления? // Вестник ВолГУ. История. Регионоведение. Международные отношения. – 2019. – Т. 24. – № 5. – С. 86-99. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2019.5.6>.

3. Путятин В. С. Указ о вольных хлебопашцах [Электронный ресурс] // Энциклопедия «Всемирная история» [Сайт]. URL: https://w.histrf.ru/articles/article/show/ukaz_o_volnykh_khliebopashtsakh_1803 (дата обращения: 23.09.2021).

4. Селезнев И. Я. Исторический очерк Императорского бывшего Царскосельского, ныне Александровского лицея, за первое его пятидесятилетие, с 1811 по 1861. – СПб. : Типография В. Безобразова и Комп., 1861 [Электронный ресурс]. URL: https://books.google.ru/books?id=aJJXwsyT5t8C&printsec=frontcover&hl=ru&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (дата обращения: 23.09.2021).

5. Семевский В. И. Падение Сперанского [Электронный ресурс] // Отечественная война и русское общество. – М.: Издание Товарищества И. Д. Сытина, 1911. URL: http://www.museum.ru/museum/1812/Library/Sitin/book2_09.html (дата обращения: 23.09.2021).

6. Сперанский [Электронный ресурс] // Большая российская энциклопедия [Сайт]. URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/4247085 (дата обращения: 23.09.2021).

7. Сперанский М. М. Введение к уложению государственных законов (План всеобщего государственного образования) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/speran.htm> (дата обращения: 23.09.2021).

8. Сперанский М. М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений [Электронный ресурс]. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_zapiska_ob_ustroystve_sudebnyh.html (дата обращения: 23.09.2021).

9. Сперанский М. М. Об усовершенствовании общего народного воспитания [Электронный ресурс]. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_ob_usovershenii.html (дата обращения: 23.09.2021).

© **Ольга Анатольевна Богатова**,
доктор социологических наук, доцент,
профессор кафедры социологии
и социальной работы Национального исследовательского
Мордовского государственного университета, г. Саранск
bogatovaoa@gmail.com

НАСЕЛЕНИЕ И ВЛАСТЬ В СТОЛИЦЕ РЕСПУБЛИКИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20-011-00588 «Конструирование социальной идентичности населения столиц республик в составе Российской Федерации (на примере Республики Мордовии и Удмуртской Республики)»

Аннотация: автор анализирует условия и факторы формирования городских сообществ и гражданских компонентов столичной идентичности населения административного центра республики в составе Российской Федерации. На основании данных качественных (фокус-группы с горожанами) и количественного (массовый опрос населения города) социологических исследований делается вывод о взаимной обусловленности социальной пассивности населения и фактической неподконтрольности органов местного самоуправления города, оцениваются условия и возможности использования потенциала самоорганизации городских сообществ «снизу» для решения проблем развития республиканской столицы, готовность различных категорий городского населения к самоорганизации.

Abstract. The author analyzes conditions and factors of urban communities and civil components of capital identity formation in the administrative centre of republic within the Russian Federation. Basing on the qualitative (focus groups with city dwellers) and quantitative (mass survey of the city population) sociological research the conclusion is made about the interdependence of the social passivity of the population and the actual uncontrollability of the local self-government bodies of the city; the conditions and possibilities of using the potential of self-organization of

urban communities “from below” to solve the problems of the development of the republican capital, the readiness of various categories of urban population to self-organization are assessed.

Ключевые слова: *гражданская идентичность, город, городская идентичность, столица республики, регион, республики в составе Российской Федерации.*

Keywords: *civil identity, a city, city identity, republic capital, region, republics within the Russian Federation.*

Специфика идентичности региональных «столиц» заключается в их центр-периферийном статусе по отношению, с одной стороны, к остальной территории региона и в социальном пространстве страны – с другой. С точки зрения геоурбанистики и политической регионалистики, столичная идентичность на уровне страны или региона является следствием центральности – доминирующего положения центрального поселения по сравнению с окружающей периферией вследствие концентрации политических, экономических и культурных ресурсов. Так, Т. Г. Нефёдова и А. И. Трейвиш утверждают, что «столица в узком смысле – это центр государства, государственного образования (например, советской союзной республики, АССР и республики в современной России, но не области или округа)» [1, с. 50]. Эти исследователи также отмечают неспособность столиц ряда республик (например, на Северном Кавказе) конкурировать с крупными городами соседних регионов за население, несмотря на их функцию национальной консолидации титульных этнических общностей республик [1, с. 62]. Это можно отнести и к столицам небольших республик Поволжья и севера Европейской части России, практически исчерпавших возможность экстенсивного роста за счет людских ресурсов региона.

Сходной точки зрения придерживается в своём социологическом анализе проблем региональных «городов власти» В. Н. Лексин, также подчёркивающий неочевидное для многих политиков и даже экспертов неравенство ресурсного потенциала развития этих городов и предлагающий признать, что «де-факто в пространстве федеративной России всё определяют совсем иные участники – несколько десятков региональных столиц и крупнейших городов» [2, с. 4].

Отмеченные особенности центр-периферийного статуса в полной мере относятся к столице как Республики Мордовии г. Саранску, так и других «финно-угорских» республик России, не обладающих

значительным людскими и научно-производственными ресурсами. «Моноцентризм», относительное материальное благополучие населения по сравнению с республиканской «периферией» и одновременно статус «внутренней» периферии в России в целом – выводы, следующие из анализа социально-экономических характеристик региона и его столицы, концентрировавшей при абсолютной численности городского населения в 317,4 тыс. чел. на 1 января 2021 г. 40,8 % всего населения и 93,9 % городского населения Республики Мордовии¹², находясь на 72-м месте среди городов России по размерам средней заработной платы¹³, в то время как Мордовия в целом по этому показателю занимала последнее место среди 85 субъектов РФ¹⁴.

Анализ данных количественного (массовый опрос населения г. Саранска по квотной выборке по административному району проживания, полу и возрасту, n = 443) и качественного (две фокус-группы с жителями Саранска соответственно с высшим и без высшего образования) полевых исследований, предпринятых в ноябре-декабре 2020 г. исполнителями научно-исследовательского проекта «Конструирование социальной идентичности населения столиц республик в составе Российской Федерации (на примере Республики Мордовии и Удмуртской Республики)» (грант РФФИ №20-011-00588).

К числу задач, поставленных в исследованиях, относилась оценка уровня сформированности гражданских компонентов городской идентичности столичного населения, к числу которых в соответствии с методикой, использовавшейся в процессе изучения формирования гражданского общества И. В. Мерсияновой и И. Е. Корневой, были отнесены ответственность за положение дел в городе, готовность объединяться для совместных действий на благо города, активность в решении общегородских проблем [3, с. 51-52].

¹² Численность постоянного населения на 01.01.2021 [Электронный ресурс] // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия [Сайт]. URL: [https://mrd.gks.ru/storage/mediabank/MDTVSh9y/Численность постоянного населения на 01-01-2021.xlsx](https://mrd.gks.ru/storage/mediabank/MDTVSh9y/Численность_постоянного_населения_на_01-01-2021.xlsx) (дата обращения: 25.07.2021).

¹³ Рейтинг городов России по уровню зарплат – 2020 [Электронный ресурс] // РИА «Рейтинг» [Сайт]. URL: <https://riarating.ru/infografika/20201006/630183270.html> (дата обращения: 25.07.2021).

¹⁴ Рейтинг регионов по зарплатам – 2020 [Электронный ресурс] // РИА «Рейтинг» [Сайт]. URL: <https://riarating.ru/infografika/20201124/630191174.html> (дата обращения: 25.07.2021).

Степень ответственности жителей Саранска за положение дел в городе измерялась при помощи прямого вопроса. Как показал опрос, в наибольшей степени население Саранска чувствует ответственность за то, что происходит в их доме (в том числе многоквартирном) или дворе: 63 % ощущающих её «в полной мере» и «в значительной мере», в то время как чувствует ответственность за события в городе около половины респондентов, как и за происходящее в стране.

Таблица 1

Чувствуют ответственность за происходящее в г. Саранске, %

| | В полной мере | В значительной мере | В незначительной мере | Не чувствую ответственности | Загрудняюсь ответить |
|---------------------------------|---------------|---------------------|-----------------------|-----------------------------|----------------------|
| В нашей стране | 14 | 31 | 24 | 18 | 14 |
| В Вашем городе/селе | 14 | 33 | 24 | 15 | 14 |
| В доме, во дворе, где Вы живете | 25 | 38 | 18 | 7 | 12 |
| У Вас на работе | 37 | 23 | 8 | 5 | 28 |
| В вашей семье | 77 | 15 | 3 | 1 | 3 |

На практике эта ответственность проявляется крайне редко, так как большинство опрошенных полагает, что развитие города зависит в наибольшей степени не от них, а от администрации городского округа (57 %) либо органов государственной власти республики (50 %). Только 26 % опрошенных считали, что оно в большей степени зависит от самих горожан, почти столько же возлагали ответственность на федеральные органы власти (22 %) и менее чем по 10 % указывали муниципальных депутатов, бизнес, НКО, т.е. субъектов гражданского общества и их партнеров.

Таким образом, активное участие в общественной жизни считали долгом настоящего горожанина только 14 % опрошенных. 90 % респондентов не знали фамилии депутата от их избирательного округа, 80 % – председателя Совета депутатов городского округа Саранск. Хорошо известна была горожанам только фамилия главы городского округа П. Н. Тултаева, бывшего министра культуры Мордовии, который воспринимается в большей степени в качестве публичной

фигуры и специалиста в области «символической политики», чем «хозяйственника». Аналогичная тенденция проявилась на муниципальных выборах, проходивших одновременно с выборами в Государственную Думу России и выборами главы Республики Мордовии уже в 2021 г., во время которых доля проголосовавших на 12:00 в последний день выборов в Саранске составила всего 37,4 %, и лишь перед закрытием избирательных участков явка превысила 50 %¹⁵.

Следовательно, степень сформированности гражданских компонентов столичной идентичности у населения Саранска следует оценить как крайне низкую. Опрос, как и дискуссии на фокус-группах, в целом продемонстрировал пассивность, неорганизованность и ограниченность кругозора частными интересами у основной массы горожан.

Обсуждение на фокус-группах вопроса о том, является ли Саранск скорее столичным или скорее провинциальным городом, показало, что наряду с «дотационностью» характеристикой периферийного статуса Саранска информанты считают «недоразвитость», относя к её показателям кроме уже отмеченных ошибок в градостроении и благоустройстве городской среды также неудовлетворительное качество таких современных городских сервисов, как жилищно-коммунальные службы (изношенность систем водоснабжения, канализации, очистных сооружений, неудовлетворительное качество теплоснабжения, транспортных услуг), общий дефицит индустриального развития и как следствие безработицу, низкие зарплаты и общую относительную бедность населения.

– Вот какой деятельности ни коснуться, я думаю, что у нас практически везде проблемы. Даже если брать образование – не хватает специалистов. ...Также в ЖКХ тоже сплошные проблемы. Мне кажется, везде. Потому что сейчас у нас даже можно сказать, что не платят зарплаты и во всем очень много халатничества из-за этого, потому что людям неохота работать за такие деньги (ФГ-1, Светлана, 22 года, проживает в Саранске 4 года).

Описывая столицу Мордовии в качестве властного, финансового, экономического и культурного центра, информанты никогда упоминали о том, что Саранск каким-то образом способствует

¹⁵ ЦИК РМ: «На 12.00 в Мордовии 51,6% проголосовавших» [Электронный ресурс] // Столица С [Электронный ресурс]. URL: <https://stolica-s.su/archives/312784> (дата обращения: 25.09.2021).

развитию региона в целом. Можно заключить, что столичный город в их представлении замкнут на себя и при этом не справляется удовлетворительно с решением проблем собственного развития.

К показателям дефицита развития Саранска информанты относят также его неравномерность, отмечая пренебрежительное отношение городских властей к развитию районов за пределами относительно компактно расположенной центральной части города, рассматриваемой в качестве «витрины» для визитёров. Отсюда следует вывод о демонстрации имиджа города как о приоритетной цели городских властей в отличие от заботы о нуждах собственного городского населения (например, в обеспечении равной транспортной доступности всех жилых районов) и развития города в качестве единого пространства.

– Центр – это действительно витрина. И если вот даже чуть-чуть от него отъехать, это все, ну, тоже будет витрина – стадион, «Сити-парк». Но пройти, там, буквально триста метров от «Сити-парка», мы уже вступим в мир деревянных домов, которые еще советской постройки, колонок, как люди набирают из них воду, как бегают куры по улице, козы пасутся, коровы, и так далее. Явно не столичного уровня (ФГ-1, Павел, 19 лет, родился в Саранске).

– Общественный транспорт построен таким образом, что существует, скажем так, большинство веток проходят через центр, из-за чего особенно утром и вечером, в центре колоссальные пробки. Так, например, мне вот, например, сегодня нужно будет добраться практически на Светотехстрой. Но так как я живу на Юго-Западе, мне придется сначала либо ждать маршрутку, которая опять-таки поедет через центр, либо ждать единственный маршрут, который у нас ходит через лес. Он ходит раз в полчаса. И ждать его еще хуже (ФГ-2, Сергей, 19 лет, в Саранске 4 года).

Основные претензии информантов к городской и республиканской политике развития столицы наряду с недостаточной урбанистической компетентностью заключаются в неэффективном использовании бюджетных средств.

– Отсутствие не то что финансирования, но очень большие долги... Те же самые большие долги, которые набрала Мордовия во время чемпионата. Чтобы построить тот же самый, например, стадион. Который уже сейчас разваливается. И которой, вот эти все долги тоже способствуют то, что у нас не ремонтируют дороги те же самые, плитки вылетают. Ну, это еще тоже, как бы, так сказать,

оказывает влияние на внешний вид Саранска (ФГ-2, Мария, 19 лет, проживает в Саранске 1 год).

Информанты не рассматривают ни республиканские органы власти, ни органы местного самоуправления Саранска в качестве инстанций, способных самостоятельно решать проблемы городского развития, именно вследствие статуса внутренней периферии, приписываемого им Мордовии в целом (дотационная республика с большим долгом бюджета, зависимая от федерального финансирования). При этом высказывалось мнение, что относительно бедный регион сам по себе не привлекает высокопрофессиональных менеджеров и поэтому не может обеспечить высокое качество городского управления.

– Мордовия – это дотационный регион и все деньги, которые выделяются, они распределяются неправильно, так скажем (ФГ-2, Олег, 22 года, проживает в Саранске 4 года).

– Мне кажется, в плане федеральных властей у нас всё прекрасно, поскольку деньги в наш регион идут, у нас вроде как федеральные власти свою роль выполняют, деньги нам дают. Насчет местных – тут трудно сказать. Я полную картину мира представляю слабо. ...Опять-таки дотационный регион – это действительно большая проблема (ФГ-2, Сергей).

Как можно заключить, дискуссии в обеих группах показали, что население Саранска воспринимает его скорее в качестве периферии в социальном пространстве России, реализации столичных амбиций которого препятствуют низкая ресурсная обеспеченность региона и низкое качество управления.

– ...Я, наверное, все-таки склоняюсь к экономическому фактору, потому что он тянет на себе всё остальное: и грамотных управленцев, которых не хватает, и тот же ЖКХ, да, которые повышают цены. Мне кажется, экономическая составляющая – самая главная (ФГ-1, Александр, 35 лет, родился в Саранске).

В процессе обсуждения проблемы возложения ответственности за развитие города рядом информантов было высказано мнение о том, что интеграция городского самоуправления в федеральную и республиканскую «вертикаль власти», выполняющую функцию распределения федеральных трансфертов, способствует скорее размыванию их ответственности, чем оптимальному использованию этих средств.

– На эту сладкую парочку – ни на Тултаева, ни на Волкова [Глава Республики Мордовии на момент полевого исследования] надеяться не приходится. Мне кажется, им всё равно. Это ставленники Москвы, и тут не они принимают решения, что делать с городом, сколько выделять денег, на что, они просто шлют туда отчеты наверх, а там дальше разбираются за них. Тут лишь бы крайним не остаться – у них такая политика, мне кажется (ФГ-1, Иван, 30 лет, проживает в Саранске 9 лет).

Мнения по вопросу о том, могут ли горожане добиться того, чтобы власти Саранска прислушивались к их требованиям и принимали решения с учетом инициатив населения, в дискуссиях разделились. Один из участников, переехавший в город из райцентра, высказал скептическое отношение по поводу любых попыток населения контролировать городскую администрацию.

– Играть по их правилам, то есть какие власти предлагают, то есть пишете бумажки, мы вас там потом посмотрим, одобрим, рассмотрим. ...Не знаю. Обычными методами – это как играть с ними в казино, то есть всегда по их правилам и выиграть вряд ли получится. ...Тут замкнутый порочный круг какой-то выходит. Не знаю, как из этого выйти. От кого сейчас уже что-то зависит, но перемены вряд ли возможны (ФГ-1, Иван).

Напротив, другие участники на обеих фокус-группах высказывали мнение о том, что в случае самоорганизации и скоординированных действий, направленных на решение городских проблем, власти вынуждены будут к ним прислушиваться. Говорилось о том, что такие усилия должны быть направлены на решение проблем микроуровня – благоустройства придомовой территории, создание общественных пространств для отдыха и т. п.

– Лучшие сегодня что-то делать мелкими шагами и если это будет один человек, 10 человек, 100 человек, то мы таким образом будем уже сами что-то создавать, сколько можно вот это вот российское, русское, скажем так, элемент сказки – мы ждем чуда. По щучьему велению, там батюшка царь когда-то появится, Волков, Путин. Ну, у Волкова Мордовия. У Путина вся Россия. Путин вообще любит больше с западными странами выстраивать отношения, ему не до внутреннего. Тогда получается мэр города Тултаев, но опять... А мы? Мы. Нас много. Почему мы ничего не хотим делать? В рамках своего двора, в рамках своего квартала, там не надо обязательно

думать за весь город, но если каждый что-то будет делать (ФГ-1, Зухра, 48 лет, проживает в Саранске более 10 лет).

Следует отметить, что более охотно о необходимости совместной активности говорят информанты, имеющие опыт проживания в крупнейших городах, и молодежь. При этом информанты отмечали, что главная проблема таких действий заключается в самой способности к коллективным действиям, которым препятствует привычка к социальной пассивности.

– Ну, как по мне, проблему надо решать максимально коллективно. То есть, как говорилось ранее, должен быть низовой запрос. То есть то, что хотят видеть жители. Мэрия Саранска должна оперативно на них реагировать. ...К федеральному центру у меня нет никаких претензий. То есть дотационный, мы дотационный регион, нам деньги выделяются. Так же согласен с Сергеем о том, что нужны предприимчивые граждане, которые имеют не только деньги, но и умение ими хорошо распоряжаться и могут построить структуру. Кто будет служить на благо и людям, и региону в целом (ФГ-2, Павел).

– Я считаю, что наши люди совершенно не готовы к объединению, потому что все зациклены на своих собственных проблемах. И дальше обсуждения это действительно никуда не выливается. ...Допустим, когда я выходила на какие-то акции в пользу города на абсолютные бесплатные, то есть чтобы сделать действительно от чистого сердца пользу своему городу. Допустим, даже самое элементарное, посадить какие-то саженцы деревьев, мне прилетало постоянно: «Ты что? Тебе больше всех, что ли, надо? Зачем тебе это надо, это же бесплатно, тебе за это не заплатят?» То есть люди готовы действительно что-то делать, даже только за какие-то, возможно, материальные вознаграждения (ФГ-2, Юлия, 18 лет, родилась в Саранске).

Одно из решений проблемы побуждения к совместной активности горожан заключается в личном примере, общественных инициативах по благоустройству города, которые делают опыт участия в таких совместных действиях привычным для жителей Саранска и одновременно способствует налаживанию сотрудничества волонтеров и городских сообществ с властями. Как отмечает Р. В. Евстифеев, именно совместные действия политической активной части горожан могут способствовать обретению городской идентичностью

социальной субъектности [4, с. 85]. Некоторые участники дискуссии имеют такой опыт.

– На мой взгляд, достаточное количество граждан Саранска объединяться готовы. Сейчас я расскажу о своем опыте тоже в этой части. Исключительно им нужно объяснить для чего, собственно, им то объединение требуется. Так, в частности, я в роли организатора с прошлого года участвовал в проекте «Друзья Саранки». За год мы очистили участок набережной центральной реки от Ботевградского моста до улицы Маринина. В этом году благоустроили. За счет пожертвований установили урны, сделали переправу через реку, зону отдыха. Возможно, кто-то был, кто-то слышал об этом пространстве. И в процессе организации мы прекрасно видели, что практически все граждане, кто с этим соприкасается, приходят как волонтеры, жертвуют какие-то деньги. Просто случайные прохожие проходящие. Почти все это оценивали положительно, по той причине, что они видели реально результат, что действительно что-то улучшается. И что мы транслировали, что как бы после того, как эта акция будет проведена, действительно, что мы привлечем внимание города, кого-то еще к тому, что в принципе комплексно. Вопрос благоустройства будет решаться более, там, в современном, более в позитивном ключе, чем это происходит сейчас (ФГ-2, Пётр, 20 лет, родился в Саранске).

Таким образом, анализ мнений, высказанных представителями молодежи Саранска на фокус-группах, допускает возможность, что такого рода проекты в перспективе могут способствовать созданию городских локальных сообществ и трансформации городской идентичности населения столицы Мордовии в гражданскую. Ограничения их влияния на горожан связаны с продолжающейся тенденцией оттока наиболее активных горожан в более развитые города и регионы, формирующей стереотип Саранска как «транзитного города» на траектории индивидуальной модернизации жителей Республики Мордовии.

Список литературы

1. Трейвиш А. И., Нефедова Т. Г. Столичность, центральность, размеры и соперничество городов в мире и в России // Геоурбанистика и градостроительство: теоретические и прикладные исследования: сб. статей / отв. ред. А. Г. Махрова. – М. : Геогр. ф-т МГУ, 2021. – С. 49-71.

2. Лексин В. Н. Города власти: административные центры России // Мир России. – 2009. – №. 1. – С. 3-33.

3. Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. «Городское молчание» в Москве: предпосылки и вовлеченность населения в практики гражданского общества // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2015. – № 6. – С. 48-65. – DOI: 10.14515/monitoring.2015.6.04.

4. Евстифеев Р. В. Конструирование городских идентичностей: цели, механизмы, акторы // ПРАЭНМА. Проблемы визуальной семиотики. – 2020. – № 4 (26). – С. 75-89.

© Кирилл Викторович Вяльцев
магистрант 3-го курса (направление подготовки – «Юриспруденция»),
Ивановский филиал РАНХиГС, г. Иваново
vyaltsev.kirill@gmail.com

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена проблемам диалектического взаимодействия процесса построения социального государства в Российской Федерации с одной стороны и ее правовой политики - с другой стороны. Автор рассматривает правовую политику как основной инструмент формирования социального государства. При этом внимание акцентировано на концептуальном аспекте реализации правовой политики и формирования социального государства. В заключение сделан вывод о необходимости разработки концепции правовой политики Российской Федерации, а также о создании новой социально-правовой модели, основой которой должны стать социальные приоритеты государства.*

***Abstract:** The article is devoted to the problems of dialectical interaction between the process of building a welfare state in the Russian Federation, on the one hand, and its legal policy, on the other. The author considers legal policy as the main tool for the formation of a welfare state. At the same time, attention is focused on the conceptual aspect of the implementation of legal policy and the formation of a welfare state. In conclusion, it is concluded that it is necessary to develop a concept of the legal policy of the Russian Federation, as well as to create a new social and legal model, the basis of which should be the social priorities of the state.*

***Ключевые слова:** социальное государство, правовое государство, правовая политика, правоприменение, концепция правовой политики.*

***Keywords:** welfare state, rule of law, legal policy, law enforcement, concept of legal policy.*

Актуальность исследования правовой политики государства, претендующего быть социальным государством, детерминирована многочисленными факторами, в числе которых необходимо выделить

рост роли права в жизни государства, общества, индивида. Такая ситуация свидетельствует, на наш взгляд, о том, что к государству как основному субъекту правовой политики предъявляются высокие требования. Особенно справедливым это утверждение является в отношении социального государства. Ведь социальное государство, несмотря на множество вариантов дефиниции этого понятия, признает человека высшей ценностью, а себя – демократическим государством. В таком случае правовая политика должна быть направлена, прежде всего, на рост уровня и качества жизни населения. Кроме того, правовая политика социального государства должна обеспечивать полноценную реализацию прав, свобод и законных интересов граждан, что является необходимым условием для роста уровня и качества жизни. Здесь следует привести слова Л. Б. Гапоненко: «Социальное государство беспокоится о всестороннем развитии каждого человека, а также о свободной реализации свойственного для него творческого потенциала в целом» [4, с. 30].

Вышесказанное позволяет предположить, что эффективность правовой политики социального государства во многом зависит от слаженной работы всех его органов. В свою очередь деятельность этих органов должна быть направлена на максимально полное удовлетворение запросов населения. В то же время не стоит забывать и о том, что основной целью правовой политики социального государства в стратегическом аспекте является «создание экономических, правовых и социально-политических условий для того, чтобы каждый человек мог работать и достойно зарабатывать, содержать себя и свою семью на достойном современном человека уровне» [1, с. 18]. Также согласимся с А. В. Малько, по мнению которого правовая политика социального государства должна быть направлена на создание таких условий, в которых недопустимо удовлетворять потребности и интересы одних групп или членов общества в ущерб другим [8, с. 28]. Сказанное позволяет нам заключить, что посредством правовой политики конструируется фундамент демократического социального государства. Особенностью же правовой политики социального государства является ее направленность на достижение таких целей, которые, с одной стороны, можно назвать реалистичными, с другой – социально ориентированными.

Российская Федерация, согласно своему Основному Закону, является социальным государством. В то же время, как ни парадоксально, в стране отсутствует единое и целостное понимание

социального государства. Как государственные деятели, так и исследователи оперируют этим понятием, предлагая совершенно разные его дефиниции. Это в свою очередь не позволяет сформулировать единый подход к пониманию правовой политики социального государства. Так, довольно часто социальное государство понимается через призму исключительно социальной защиты населения или – несколько шире – через призму социальной функции государства. В частности, об этом пишет О. В. Родионова: «...любое государство, а не только правовое на индустриальной стадии развития общества становится социальным, то есть оно вынуждено целенаправленно обеспечивать определенный уровень достойной жизни своим гражданам» [12, с. 15]. Более того, некоторые теоретики и практики видят социальное государство в аспекте реализации социальной функции государства; при этом такая функция реализуется, прежде всего, в отношении наиболее незащищенных слоев населения (многодетные семьи, родители-одиночки, инвалиды, дети и т.д.) [5, с. 45]. М. В. Баглай уверен, что социальное государство – это такое государство, «которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности <...> Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным» [2, с. 119]. Однако такое понимание социального государства противоречит самой его сущности: в социальном государстве не должна доминировать какая-либо группа населения. Что касается социальной защиты, то она понимается как сумма правовых и экономических гарантий, направленных на всестороннюю и полную реализацию социальных прав граждан [3, с. 14]. Не согласимся с такой позицией и заметим, что социальное государство не защищает, прежде всего, а гарантирует реализацию прав и свобод граждан: именно это должно способствовать обеспечению достойного уровня жизни и развитию потенциала каждого члена общества.

Свойственное М. В. Баглаю и многим другим российским теоретикам и практикам понимание социального государства, а также особенности социального государства в Российской Федерации детерминированы, на наш взгляд, спецификой исторического пути Российского государства. Дело в том, что социальное государство в странах Запада сформировалось по инициативе общества и индивидов, которые стремились контролировать деятельность государства. В России социальное государство строилось «сверху». По этой причине

вариант социального государства в РФ носит явно выраженные патерналистские черты. Также мы должны говорить о преобладании государственного интереса над частным, что также противоречит идеологии социального государства и его сущности.

В Российской Федерации предпринимались попытки создать единую доктрину социального государства, или – можно сказать – макет социального государства. Такой попыткой можно считать утвержденную в 2008 году «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [10]. В настоящее время положения этого документа вызывают значительный исследовательский интерес. Прогнозировалось, что к 2020 году Российское государство сможет обеспечить своим гражданам «...высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности». Можно перечислить и конкретные целевые ориентиры, обозначенные в «Концепции...»:

- средний класс должен был составить половину населения страны;

- 70 % населения должно было иметь высшее и среднее профессиональное образование;

- средний уровень обеспеченности жильем должен был составить 30 кв. м на человека;

- снижение социальной поляризации [10].

Представляется очевидным, что цели, обозначенные в «Концепции...», достигнуты не были. Также следует подчеркнуть, что указанные цели развития России как социального государства не были подкреплены соответствующими направлениями развития правовой политики. Интересно, что такой раздел в «Концепции...» отсутствовал.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует программа долгосрочного социального и правового развития страны, что накладывает отпечаток как на протворчество, так и на правоприменение в сфере реализации идеи социального государства (именно правотворчество и правоприменение мы понимаем как основные формы реализации правовой политики). Можно привести следующий пример. Закон Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» установил меры социальной поддержки медикам, которые работают на постоянной основе в сельской местности [6].

Однако Закон Омской области от 6 декабря 2013 года «О внесении изменений в Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» приостановил эту меру поддержки [9]. В соответствии с определением Верховного Суда РФ от 13 ноября 2013 года № 50-АПГ13-10, такая приостановка мер социальной поддержки стада нарушением прав граждан. При этом отсутствие средств в бюджете Омской области, на которое ссылались региональные власти, не могло быть достаточным основанием для приостановления мер социальной поддержки. Примечательно, что региональные власти указали также на факт повышения заработной платы медикам, согласно положениям Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [11]. По их мнению, это также было основанием для приостановления мер социальной поддержки. Однако Верховный Суд не принял эти доводы во внимание. Можно сказать, что в данном случае возобладали принципы социального государства. Однако подобный случай в условиях единого понимания сущности социального государства и единства его правовой политики был бы немыслим.

В заключение подчеркнем, что концепт социального государства в целом и та модель социального государства, которая формируется в Российской Федерации, требуют серьезного теоретического осмысления. Тем не менее представляется очевидным, что социальное государство в России находится на этапе своего становления. Если принять за аксиому представление об эволюции государства от правового к социальному, то Российское государство еще не прошло этот путь. На наш взгляд, было бы уместно объединить эти векторы развития страны, усилить правовые начала социального государства. Таким образом, может быть создана новая социально-правовая модель, базисом которой являются социальные приоритеты государства. Кроме того, следует обратить внимание на то, что Российское государство нуждается в создании концепции социального развития и концепции правовой политики Российской Федерации. При этом концепция правовой политики должна учитывать как минимум три формы реализации правовой политики: правоприменение, правотворчество и правовое воспитание [7, с. 19].

Список литературы

1. Анисимова В. С. Правовая политика социального государства. // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 8.

2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1998.

3. Бобылев А. И. Теория и практика формирования правового и социального государства // Право и политика. – 2003. – № 3.

4. Гапоненко Л. Б. Конституционное закрепление социально-экономических прав человека в теории и практике социального государства // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2015. – № 4.

5. Губанкова Т. Н. Правовая политика Российской Федерации в сфере реализации задачи построения социального государства // Вестник юридического факультета ЮФУ. – 2019. – Т. 6. – № 4.

6. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан: Закон Омской области от 4 июля 2008 года № 1061-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2008. – № 2, ст. 3728.

7. Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000.

8. Малько А. В. Правовая политика: Актуальные проблемы исследования // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 4.

9. О внесении изменений в Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан: Закон Омской области от 6 декабря 2013 года // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2012. – № 6, ст. 4923.

10. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р: с изм. от 28.09.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

11. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2334.

12. Родионова О. В. современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2010. – № 3.

© Денис Анатольевич Дедин,
студент, Челябинский государственный университет, г. Челябинск,
dedin02@mail.ru

© Павел Робертович Кадыров,
преподаватель кафедры ЭОиР, Челябинский государственный
университет, г. Челябинск, pavel@csu.ru

ЦИФРОВЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

Аннотация: в данной статье: проанализировано положение Российской Федерации в сфере научно-технического прогресса на основе статистических данных; подчёркнута важность человеческого капитала в процессе формирования «здоровой» экономики; оценены особенности «российского пути» по направлению к цифровизации; выявлены причины расхода бюджетных средств на разработку методик образовательного процесса, а также причины финансирования образовательных центров; рассмотрен образовательный процесс на наличие подготовленности к обучению высококвалифицированных кадров, необходимых для качественного и равномерного развития цифровой экономики; подобраны методики образовательного процесса, которые, с точки зрения авторов работы, наиболее полно смогут раскрыть потенциал человеческого ресурса и подготовят прочный фундамент для дальнейшего развития; подведены краткосрочные итоги развития цифровой экономики в рамках Российской Федерации.

Abstract: This research paper analyzes the place of the Russian Federation in the field of scientific and technological progress on the basis of statistical data; emphasizes the importance of human capital in the process of forming a "healthy" economy; evaluates the features of the "Russian way" towards digitalization; identifies the reasons for spending budget funds on the development of educational process methods, as well as the reasons for financing educational centers; the educational process is considered for the availability of training of highly qualified personnel necessary for the qualitative and uniform development of the digital economy; the methods of the educational process are selected, which, from

the point of view of the authors of the paper, will most fully reveal the potential of the human resource and prepare a solid foundation for further development; the short-term results of the development of the digital economy within the Russian Federation are summed up.

Ключевые слова: *цифровая экономика, цифровизация образования, государственная служба, компетенции, геймификация, интеграция, кейсы.*

Keywords: *integration, government service, competencies, gamification, educational process, development, cases.*

В современном мире формирование факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие, непременно связано с постоянно ускоряющимся процессом научно-технического развития. Дальнейшее положение любого государства в мировой экономической и политической системе координат зависит от того, насколько быстро и качественно им внедряются и используются результаты научно-технического прогресса. Основываясь на данном положении, можно сказать, что Россия нисколько не уступает, а где-то и превосходит другие страны по уровню развития цифровой экономики и институциональной среды, позволяющей использовать результаты научно-технического прогресса в области информационно-коммуникационных технологий для повышения конкурентных преимуществ и уровня жизни населения страны [1]. В основе цифровой экономики лежат технологии, в основе появления любых технологий лежит знание, а генератором и носителем любого знания является человек, поэтому можно сказать, что движущей силой в XXI веке научно-технического прогресса является человеческий капитал. Развитие человеческого капитала в XXI веке тесно связано с переходом к цифровому обществу, которое требует особого внимания к управлению человеческими ресурсами. В современном мире необходимо развивать и инвестировать в человеческие ресурсы, так как они являются активом любого государства. Эффективность человеческого капитала определяется уровнем квалификации, умений и навыков, трудолюбием, а также физическим здоровьем [2].

Человеческий капитал, как и любой другой ресурс, имеет такое свойство как потенциал дальнейшего развития, что означает наличие у человека определённых качества или качеств, которые принципиально влияют на результаты активности, в которую они вовлечены в той или иной сфере деятельности. Если говорить об устойчивом развитии

человеческого потенциала современного человека, очень важным аспектом будет являться создание возможностей для него, способных обеспечить такой жизненный уровень индивида, который он мог бы считать достойным. Основа для расширения возможностей современного человека на сегодняшний день есть получаемые им доходы с одной стороны и уровень накопленного богатства и аспекты нематериального благосостояния – с другой. Основываясь на современных урбанистических теориях, теориях креативной экономики и экономики знаний, можно сказать, что концепция устойчивого развития подразумевает развитие, которое отвечает современным потребностям и не создаёт угроз возможностям будущих поколений удовлетворять их потребности [3].

Важной составляющей в формировании качественного человеческого капитала является соответствие определённых компетенций запросам меняющегося мира. Формирование человеческого капитала, направленного на развитие цифровой экономики, возможно при использовании системного подхода. Цифровизация экономики должна происходить на совершенно ином качественном и инновационном уровне, объединенном в единую информационную систему, где доступ человека к этим благам цивилизации является ключевой задачей и неотъемлемой частью цифровизации экономического пространства современной России. Все это сделает жизнь человека полноценной, качественной и безопасной.

Такой подход к развитию региональной информационно-коммуникационной инфраструктуры как к некоей единой системе сегодня обусловлен необходимостью вывода ряда регионов из-под экономического удара, связанного с противодействием агрессивной ситуации, сложившейся на международном рынке в последнее время. Важно понимать, что инвестиции в развитие, модернизацию, цифровизацию и инновации региональной инфраструктуры позволят наполнить рынок труда квалифицированными кадрами, сократить безработицу, увеличить доходы людей [4]. Цифровые возможности должны обеспечивать целеполагание с помощью вовлечения всех категорий сотрудников в непрерывную интеракцию. Цифровой профиль позволяет обеспечить информационную прозрачность, формирующую конкурентные преимущества системы [5].

Именно по этим причинам идёт глобальное субсидирование определённого сектора в Российской Федерации. Одним из явных показателей данной тенденции является «доля домашних хозяйств,

имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в РФ» [6] (рис. 1).

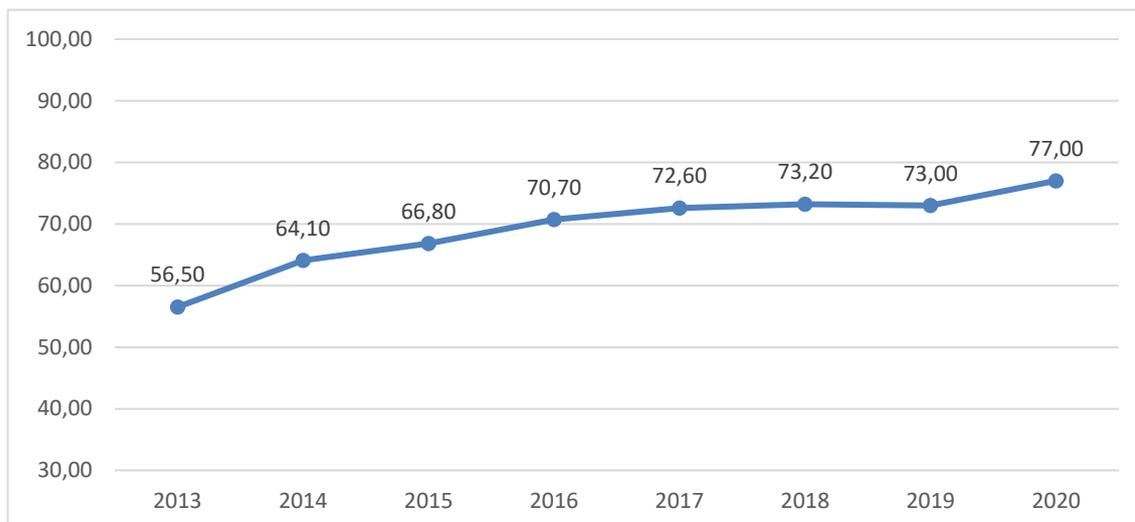


Рис.1. Доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в РФ

К тому же в результате данной тенденции появились всевозможные технические устройства и оснащение, позволяющие простому обывателю коммуницировать как в рамках своей среды, так и непосредственно с государственными органами власти [7] (рис. 2).

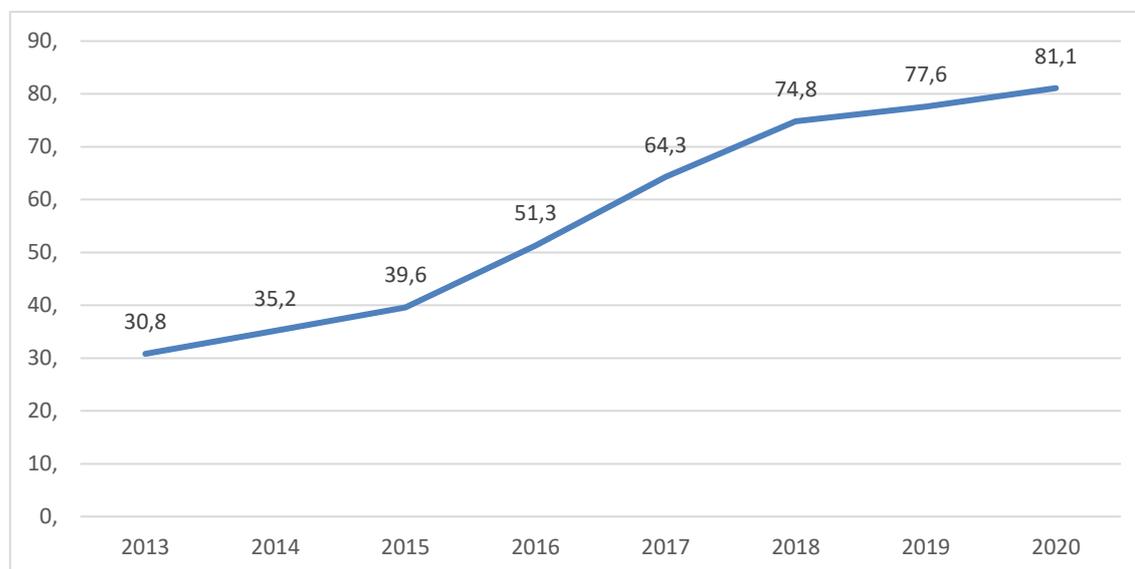


Рис. 2. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме в Российской Федерации (процент, значение показателя за год)

Также хотелось бы отметить, что немалую долю бюджетных ассигнований получают высшие учебные заведения и научные центры. Бюджетные средства реализуются в целях нахождения новых методик ведения образовательных процессов и оптимизации старых с учётом заданного вектора развития. Перед тем как рассмотреть несколько инновационных подходов, которые, с нашей точки зрения, кардинально преобразуют образовательный процесс в лучшую сторону, сначала выведем общие тезисы.

Выстраивание коммуникации между государством, бизнесом и обществом во многом процесс инфраструктурный. В условиях формирования цифровой экономики можно говорить о цифровых каналах коммуникации между всеми участниками коммуникации. И здесь всплывает вопрос, с которого мы начинали ранее, вопрос о качестве человеческого капитала и его потенциале. С развитием информационной среды увеличивается экономическая и социальная значимость образования. Оно оказывает влияние на состояние и развитие компаний всех отраслей. Распространение информационных технологий в сферу образования позволит сократить уровень информационной асимметрии, тем самым существенно улучшить качество образовательных услуг. Помимо этого цифровизация образования предоставляет потребителям возможность оценить качество предоставляемых образовательных услуг не после, а до получения данных услуг. Тем самым покупателям образовательных услуг переходит часть рыночной власти, что в свою очередь положительно влияет на развитие конкурентоспособности на рынке образовательных услуг [8]. Далее, необходимо перейти к рассмотрению инновационных подходов.

Первый, который нас заинтересовал, хоть и по контексту подразумевается только для учащихся в магистратуре, но мы считаем, что данный подход может использоваться и на других уровнях образовательного процесса. Формирование и развитие научно-исследовательских компетенций магистров относится к числу актуальных, первоочередных задач высшей школы, решение которой призвано обеспечить их конкурентоспособность на рынке труда, готовность профессионально работать в условиях экономики знаний. Кейс-метод является одним из эффективных способов обучения и проведения исследований, который становится все более популярным в области экономики и управления. Его практическое использование предполагает понимание магистрами сущности case study как

исследовательской стратегии, осмысление и умелое использование методологии, разработку дизайна исследования в менеджменте. Показано, что стратегия проведения исследований на основе case study по своей природе итеративна, включает в себя элементы индукции и дедукции. Подход к исследованию на основе case study предполагает изучение сложности, особой природы и проведение детального анализа одной конкретной ситуации. Разработка дизайна исследования включает в себя постановку цели и задач исследования, выбор соответствующей методологии, методов сбора, обработки, анализа и интерпретации данных [9].

Второе интересное предложение заключается в геймификации образовательного процесса. Геймификация есть условие, благоприятствующее становлению учебно-образовательной идентичности и профилактике кризиса профессионального самоопределения, позволяющее студентам публично идентифицировать себя как представителей своей профессии, что в дальнейшем может обеспечить социальный авторитет и признание за научные и профессиональные достижения. Кроме того, геймификация служит инструментом повышения эффективности коммуникации, вовлечения студентов во взаимодействие, командную работу. Поскольку формализованные формы общения часто являются причиной стресса, важно искать возможности для расширения границ применения неформальных форм коммуникации.

Решение проблемы подготовки кадров, соответствующих тенденциям рынка труда, возможно, если удачно комбинировать методику геймификации с классической. Геймификация не должна играть главную роль в создании учебных процессов или программ. Она должна мотивировать учащихся открывать для себя новое. Можем говорить, что геймификация содержит в себе потенциал развития личности, позволяет содействовать становлению необходимых личностных и профессиональных компетенций студента в образовательной среде. Как результат, геймификация в условиях новой нормальности – это возможность создания организованной образовательной среды, способствующей развитию творчества и самостоятельности, формирования благоприятного эмоционального фона, предоставления условий для доверительного общения и социального контактирования [10].

Ну и третья по порядку, но не по актуальности идея состоит в применении интерактивных технологий взаимодействия. В условиях

ограничительных мероприятий именно интеграция очных и дистанционных форм обучения с внедрением в них интерактивных методов и технологий является наиболее перспективной моделью обучения. Сочетание очных и дистанционных форм обучения требует кропотливой и трудоемкой подготовительной работы на этапе педагогического проектирования, но потенциальный положительный эффект от использования гибридной формы обучения очень высок. Но для этого необходимо чётко определить задачи, которые эффективнее перенести в работу онлайн, и тем самым освободить время на очных занятиях, а также задачи, которые требуют обязательного очного общения обучающихся с преподавателем и между собой.

Подводя итог вышесказанному, важно отметить, что научно-технический прогресс только начинает набирать темп роста, поэтому сложно предугадать, как изменится сервис оказания государственных услуг, и именно поэтому так важно и актуально проводить мониторинг данного сектора и «подгонять» методики образовательного процесса под новые вызовы.

Список литературы

1. Бархатов В. И., Капкаев Ю. Ш., Кадыров П. Р. Формирование цифровой экономики: вызовы, реалии, перспективы и приоритеты развития // Друкеровский вестник. – 2018. – № 3 (23). – С. 5-14.

2. Руденко Д. С., Капкаев Ю. Ш. Развитие теории человеческого капитала в современных условиях // Вестник Челябинского государственного университета. – 2020. – № 6 (440). – С. 38-43.

3. Кадыров П. Р., Капкаев Ю. Ш. Устойчивое развитие человеческого потенциала на основе экономики знаний // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. – 2017. – № 1. – С. 172-177.

4. Нурмухаметов И. А., Капкаев Ю. Ш. К вопросу о формировании качественного человеческого капитала в контексте цифровизации российской экономики // Вестник Челябинского государственного университета. – 2019. – № 7 (429). – С. 91-102.

5. Руденко Д. С., Капкаев Ю. Ш. Реструктуризация коммуникационных каналов на основе цифровых возможностей // Финансово-экономическое и информационное обеспечение инновационного развития региона: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Посвящается 75-летию Гуманитарно-педагогической академии (филиал) ФГАОУ ВО «КФУ

им. В.И. Вернадского» в г. Ялте / отв. ред. А. В. Олифирова. – Ялта, 2019. – С. 419-422.

6. Доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/43567> (дата обращения: 25.04.2021).

7. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 25.04.2021).

8. Латыпов Р. И., Капкаев Ю. Ш., Развитие конкурентоспособности на рынке образовательных услуг в условиях цифровизации экономики // Молодежь в меняющемся мире: векторы развития в глобальной современности: материалы X Всероссийской научно-практической конференции. – Екатеринбург: Уральский государственный педагогический университет, 2019. – С. 148-154.

9. Кадыров П. Р., Капкаев Ю. Ш. Перспективные решения в разработке кейсов для подготовки магистров в области экономики и управления // Образование магистров: проблемы и перспективы развития. Тезисы докладов IV Всероссийской конференции / отв. за выпуск О. И. Саломатова. – Челябинск, 2020. – С. 377-386.

10. Бенц Д. С., Капкаев Ю. Ш., Лешинина В. В. Геймификация образовательного процесса // Проблемы современного педагогического образования. – 2019. – № 63-2. – С. 213-216.

© **Андрей Владимирович Каляшин**,
кандидат юридических наук, начальник факультета
профессионального обучения и дополнительного профессионального
образования ВЮИ ФСИН России, г. Владимир, sav71@list.ru

ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА: СТАНОВЛЕНИЕ, ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

***Аннотация:** в настоящей статье проведено исследование отдельных вопросов института публичной службы в Российской Федерации. В работе государственная и муниципальная службы рассмотрены в механизме государства, в качестве инструмента реализации публичной власти с учетом конституционного положения о народовластии. На основе анализа сделаны обобщающие суждения, выделены виды профессионально-служебной деятельности, входящие в систему публичной службы. Автором высказана позиция о внесении изменений в Основной Закон государства, касающихся введения понятия публичной службы, закрепления права на равный доступ к ней и принятия единого законодательного акта, комплексно ее регулирующего.*

***Abstract.** The article examines certain issues of public service in the Russian Federation. In the paper, the state and municipal services are considered in the mechanism of the state, as an instrument for the implementation of public power, taking into account the constitutional provision regarding democracy. Based on the analysis, generalizing judgments are made, the types of professional and service activities included in the public service system are highlighted. The author expressed a position on amendments to the fundamental law of the state concerning the introduction of the concept of public service, the right to equal access to it and the adoption of a single legislative act regulating it.*

***Ключевые слова:** народ, власть, государство, государственная служба, муниципальная служба, публичная служба.*

***Keywords:** people, power, state, public service, municipal service, public service.*

В России народ, состоящий из многих наций, в соответствии с Основным Законом государства выступает единственным источником власти. Народ реализует свою власть непосредственно через референдум, выборы или посредством органов государственной власти и местного самоуправления (ч. 1-3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Единую власть, реализуемую народом, можно обобщить понятием «публичная власть», которое объединяет собой такие виды власти как государственная и муниципальная. Функции государства и местного самоуправления непосредственно реализует государственный аппарат в лице служащих, проходящих служебно-профессиональную деятельность различных видов.

Рассмотрим внутреннее содержание государственной и муниципальной службы через призму конституционного положения о народовластии. С приведенной позиции виды профессионально-служебной деятельности выступают в механизме государства в роли инструмента по реализации публичной (государственной и муниципальной) власти. Государственные и муниципальные служащие при реализации должностных обязанностей исполняют полномочия органов государства и местного самоуправления, через которые в силу положений Основного Закона государства народ осуществляет принадлежащую ему по праву власть.

Сказанное выше обуславливает потребность исследования и разрешения в современной России вопроса организации в государственном аппарате, для его служащих, непосредственно реализующих публичную власть нового вида публичной профессионально-служебной деятельности.

Исследуем понятие публичной службы, которое использовалось в дореволюционной России, было исключено из законодательства в советский период, так как теория публичного управления была признана буржуазной наукой [1, с. 86].

На современном этапе развития российского законодательства применяемый в зарубежных странах термин «публичная служба» не используется. При этом в законодательстве закреплены самостоятельные виды профессионально-служебной деятельности: государственная, муниципальная служба и др.

В свою очередь, отсутствие в национальном законодательстве понятия публичной службы само по себе не исключает активного его использования в научных и учебных работах, что связано с

необходимостью объединения единым термином всех видов профессионально-служебной деятельности на основе признака осуществления ими публичной власти.

В юридической литературе наличествует достаточно много теоретических определений понятий публичной службы, которые отличаются неоднозначным толкованием изучаемого феномена. На наш взгляд, в данном случае можно привести подход к определению, предложенный О. В. Волохом. Ученый, исследовав публичную службу как институт народовластия, пришел к выводу, что изученная профессионально-служебная деятельность представляет собой широкое понятие, находит свое выражение в аппаратах многих органов государственной власти и местного самоуправления. С его позиции рассматриваемый вид профессионально-служебной деятельности заключается в исполнении в соответствии с законодательством служащими компетенции этих органов [2].

На практике встречаются случаи отождествления государственной и публичной службы как равнозначных понятий. Например, в названии подготовленного коллективом авторов учебного пособия «Государственная (публичная) служба» [3]. По нашему мнению, указанные понятия полностью не совпадают. Представляется, что публичную службу надлежит трактовать шире, не как государственную (подчиненную государственной системе и обслуживающую ее интересы), а истолковывать как «публичную», связанную с реализацией конституционного права народа на власть.

С нашей точки зрения, на основе единой конституционно-правовой природы (реализации публичной власти) в систему публичной службы можно включить следующие виды профессионально-служебной деятельности.

1. Государственную службу. Правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе система управления государственной службой, определяются законодательством о государственной службе.

2. Муниципальную службу. Отношения, связанные с прохождением муниципальной службы, регулируются законодательством о муниципальной службе.

3. Службу на государственных и муниципальных должностях. В рамках данного вида публичной службы осуществляют свою деятельность лица, представляющие Российское государство,

муниципальные образования и осуществляющие наиболее значимые публичные функции.

4. Службу в государственных и муниципальных учреждениях. Государственные и муниципальные учреждения создаются в некоммерческих целях и решают задачи, стоящие перед государством и местным самоуправлением. Правовое регулирование данного вида публичной службы регулируется трудовым законодательством.

В целях развития профессионально-служебной деятельности в России представителями отечественной юридической науки предлагается внесение изменений в Основной Закон государства и принятие единого законодательного акта, который будет направлен на комплексное регулирование публичной службы.

С. В. Дергачев, проанализировав публичную службу в правовом государстве, пришел к мнению, что действенность публичной службы должна обеспечиваться, прежде всего, нормами Основного Закона государства. С учетом данного положения автор предлагает введение в текст Конституции Российской Федерации понятия «публичная служба» и закрепление равного доступа граждан России именно к публичной профессионально-служебной деятельности [4, с. 69].

С. Е. Чаннов, рассмотрев права на доступ к публичной службе, видит необходимым на исходной стадии ввести в действие базовый федеральный закон о публичной службе, регулирующий исключительно общие вопросы взаимосвязи всех видов публичной служебной деятельности. В дальнейшем автор рекомендует разработать комплексный документ, а именно Служебный кодекс [4].

Т. В. Баранник, проведя анализ вопросов становления публичной службы, представил структуру федерального закона «О публичной службе Российской Федерации» как законодательного акта, составляющего базу для всех видов профессионально-служебной деятельности. В качестве основных компонентов внутреннего построения закона ученый обозначил следующие четыре раздела: 1) понятие и состав публичной службы; 2) основы правового статуса государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности: права, обязанности; ограничения, связанные с занимаемыми ими штатными единицами; 3) основные гарантии деятельности указанных лиц; 4) обеспечение взаимосвязи всех видов государственной службы, муниципальной службы и деятельности лиц, замещающих государственные должности [5].

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие умозаключения.

В России представленный многими нациями народ выступает единственным источником власти.

Единую власть, осуществляемую народом, можно обобщить понятием «публичная власть», которое объединяет собой государственную и муниципальную власти.

Рассмотрев суть государственной и муниципальной службы через призму конституционного положения о народовласти, можно увидеть, что изучаемые виды профессионально-служебной деятельности в механизме государства выступают в качестве инструмента реализации публичной (государственной и муниципальной) власти.

Понятие публичной службы использовалось в дореволюционной России, было исключено из законодательства в советский период в связи с признанием теории публичного управления буржуазной наукой.

На современном этапе развития российского законодательства применяемый в зарубежных странах термин «публичная служба» не используется. При этом в законодательстве закреплены такие самостоятельные виды публичной профессионально-служебной деятельности как государственная, муниципальная службы и др.

Отсутствие в национальном законодательстве понятия публичной службы не исключает активного его использования в научных и учебных работах, что связано с необходимостью объединения единым термином всех видов профессионально-служебной деятельности на основе признака реализации ими публичной власти.

В юридической литературе наличествует достаточно много теоретических определений понятий публичной службы, которые отличаются множеством формулировок изучаемого явления.

Отталкиваясь от единой конституционно-правовой природы (осуществление публичной власти), в систему публичной службы можно включить: государственную и муниципальную службы, а также профессионально-служебную деятельность на государственных и муниципальных должностях, в государственных и муниципальных учреждениях.

В целях развития профессионально-служебной деятельности в России представители отечественной юридической науки предлагают

ввести в Основной Закон государства понятие публичной службы, закрепить право на равный доступ к ней и принять единый законодательный акт, который будет направлен на комплексное ее регулирование.

Список литературы

1. Коновалов В. А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – Т. 14. – № 1. – С. 86-90.

2. Волох О. В. Публичная служба как институт народовластия // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-2. – С. 253-256.

3. Курдюк П. М., Иваненко И. Н. Государственная (публичная) служба: учеб. пособие. – Краснодар : КубГ АУ имени И. Т. Трубилина, 2016. – 113 с.

4. Дергачев С. В. Публичная служба в правовом государстве // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2018. – Т. 4. – № 4 (16). – С. 66-71.

5. Чаннов С. Е. Право на доступ к публичной службе Российской Федерации // Администратор суда. – 2009. – № 1. – С. 40-44.

6. Баранник Т. В. К вопросу о становлении публичной службы Российской Федерации // Юридический мир. – 2009. – № 1. – С. 72-75.

© Владимир Владимирович Колпаков,
член Всероссийской политической партии «Единая Россия»,
город Балаково
vladimirkolpakov15@gmail.com

НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация: статья посвящена комплексу мероприятий, направленных на реформирование сферы жилищно-коммунального хозяйства, повышение социального обеспечения населения и модернизацию государственного и муниципального управления. Подчеркивается необходимость регулирования сферы обращения с отходами и обеспечения энергосбережения. Автор акцентирует внимание на системе контроля за стоимостью товаров и услуг и деятельностью розничных сетей. Предлагается повысить ответственность владельцев домашних животных. Инициированы мероприятия по внесению изменений при осуществлении местного самоуправления. Рассматривается необходимость кадровой ротации. Исследуется вопрос повышения ответственности депутатов перед избирателями. Подчеркивается важность соответствия системы управления вызовам современности.

Abstract. The article is devoted to a set of measures aimed at reforming the sphere of housing and communal services, increasing social security of the population and modernizing state and municipal management. The need to regulate waste management and ensure energy conservation is emphasized. The author focuses on the control system for the cost of goods and services and the retail chains business. It is proposed to strengthen responsibility of pet owners. Measures have been initiated to introduce changes in the implementation of local self-government. The necessity of personnel rotation is being considered. The issue of increasing the responsibility of deputies to voters is investigated. The importance of compliance of the management system with the challenges of our time is emphasized.

***Ключевые слова:** органы государственной власти, местное самоуправление, гражданское общество, политические акторы, депутаты, кадровая ротация, интернет.*

***Keywords:** public authority, local authority, civil society, political actors, deputies, personnel rotation, the Internet.*

Переход к оказанию государственных и муниципальных услуг в цифровом исполнении посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий продемонстрировал преимущества интеграции, ранее не задействованных эффективных решений в функционировании существующих систем. Положительный опыт распространения цифровых решений на современном этапе развития государства и общества подтвердил запрос российских граждан на необходимость создания всех необходимых условий для комфортной жизнедеятельности гражданина. На наш взгляд, новые решения необходимы для урегулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства, например, при обращении с отходами и дальнейшей реализации политики энергосбережения. Кроме того, в области повышения социально-экономического состояния граждан, посредством своевременной индексации заработных плат и контроля за стоимостью товаров и услуг. Реформирование системы государственного и муниципального управления призвано повысить эффективность публичной власти, а также обеспечить своевременную ротацию кадров. Кроме того, для соответствия вызовам времени необходимы изменения действующего законодательства и упразднение устаревших нормативно-правовых актов.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства следует обратить внимание на следующие нюансы. В рамках реализации реформы обращения с отходами производства и потребления в России следует рассмотреть возможность перехода к оплате за твердые коммунальные отходы по фактически произведенному объему. В настоящее время жители многоквартирных домов оплачивают услуги региональных операторов по обращению с отходами исходя из количества квадратных метров площади помещения [3]. Например, на территории Саратовской области. Однако следует отметить, что мусорообразование происходит благодаря жизнедеятельности человека и общества, а не площади жилого помещения. Вместе с тем в силу ряда обстоятельств некоторые квартиры собственниками не используются, но ежемесячно они вынуждены оплачивать услугу,

которую на самом деле не получают. Кроме того, следует тщательным образом проработать механизм учета мусора. Сегодня, несмотря на отсутствие учета фактического количества, ряд физических и юридических лиц уже осуществляют складирование собственных отходов в чужие контейнеры, в том числе расположенные по соседству. Таким образом, юридические лица уклоняются от заключения договоров с профильной уполномоченной организацией, ссылаясь на отсутствие потребности в услуге, отвергая образование отходов при осуществлении коммерческой деятельности.

В целях реализации государственной политики по энергосбережению считаем, что помещения, не оснащенные приборами учета ресурсов, должны быть лишены возможности их потребления. В частности, электроэнергии, газоснабжения, водоснабжения. Зачастую собственники недвижимости умышленно уклоняются от установки счетчиков, например, электроэнергии, т.к. потребляют значительно больше ресурсов, чем предусмотрено нормативами, установленными регулятором. Например, собственники жилого помещения ежемесячно получают к оплате счет-извещение на оплату 216 кВт/ч в связи с тем, что в квартире прописаны три человека, но отсутствует прибор учета. Однако многообразие технических устройств, активно используемых в быту, подчеркивает, что отсутствие счетчика электроэнергии в данном жилом помещении продиктовано желанием ежемесячно перекладывать собственные расходы на иных собственников многоквартирного жилого дома, посредством содержания общедомового имущества (СОИ).

Вместе с тем считаем необходимым освободить многоквартирные жилые дома от присутствия каких-либо организаций и учреждений, традиционно располагающихся на первых этажах. Это продиктовано необходимостью обеспечения энергонезависимости от деятельности иных хозяйствующих субъектов, а также обеспечения тишины жителям дома. Например, размещение розничных сетей, предприятий общественного питания, участковых пунктов полиции и т. п. приводит к возникновению дополнительных сложностей для собственников, в частности при поступлении и разгрузке товара, проявлениях девиантного поведения и необходимости его пресечения сотрудниками правоохранительных органов. Кроме того, также возникают споры в отношении учета ресурсов, потребляемых хозяйствующими субъектами, и своевременной их оплаты в полном объеме.

В области повышения социального-экономического состояния граждан следует отказываться от абсурдных норм прошлого [5]. Так, безработные граждане должны получить возможность бесплатного проезда на муниципальном общественном транспорте до центров занятости и потенциальных работодателей, согласно выданным направлениям, т.к. зачастую службы занятости находятся вне шаговой доступности и лица, признанными безработными, вынуждены тратить пособие по безработице именно на перемещение по муниципальному образованию [2, с. 21]. Вместе с тем, учитывая последовательный перевод в цифровой вид государственных и муниципальных услуг, следует обеспечить автоматическую постановку граждан на учет в качестве безработных на следующий день после увольнения с последнего места работы, без обращения в службу занятости. В то же время также принципиально важно, как увеличить размер минимального пособия по безработице, который в настоящее время не способен оказать поддержку безработному гражданину, так и отменить учет количества дней при выплате пособия, препятствующий получению даже 1500 рублей.

В июле 2020 года состоялось общероссийское народное голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, которое способствовало осуществлению индексации пенсий не реже одного раза в год, а также индексации социальных пособий и иных социальных выплат [4]. На наш взгляд, органам государственной власти следует также законодательно установить и обеспечить обязательную ежегодную индексацию заработных плат всех официально трудоустроенных граждан в Российской Федерации. Таким образом, будут учтены темпы инфляции и созданы условия для оплаты ежегодно повышаемых тарифов на жилищно-коммунальные услуги и приобретение товаров и услуг, увеличивающихся в стоимости накануне индексаций социальных пособий, заработных плат работников бюджетных организаций и т.д.

Тщательного внимания заслуживает ответственность торговых сетей в вопросах экологии. Так, магазины систематически иницируют проведение различных акций, направленных на получение разнообразных пластмассовых изделий за повышенные расходы, превышающие определенный порог. По нашему мнению, розничным сетям следует стимулировать высокую покупательную способность посредством выдачи растений, саженцев деревьев, садовых и декоративных кустарников, цветов вместо не имеющего практического

применения хлама, загрязняющего окружающую среду. Реализация данного предложения позволит нивелировать количество находящегося в обращении людей перерабатываемого пластика и будет способствовать озеленению окружающих территорий [6].

В целях предотвращения необоснованного роста стоимости товаров и услуг считаем, что необходима работоспособная система контроля за ценами, с действенным механизмом реагирования уполномоченных структур. Например, следует обеспечить торговые сети устройствами для самостоятельного контроля стоимости товаров, в связи с непрекращающимися случаями несовпадения цен на витрине и кассе. Это позволит снизить количество конфликтных ситуаций благодаря минимизации межличностного общения между покупателем и продавцом. Кроме того, требуется интернет-ресурс, который предоставит возможность населению публиковать обращения по факту необоснованного, по их мнению, повышения цен. Принципиальным условием создания и функционирования данного портала должна стать открытость публикуемых сведений для любого пользователя: текст обращения о выявленном факте, ответ продавца (торговой сети) и комментарий органов власти. По нашему мнению, розничные сети должны также указывать себестоимость предлагаемой к приобретению продукции, аргументированно обосновывая повышение цен, демонстрируя перед покупкой все составляющие финального предложения. Данная инициатива позволит населению своевременно оценивать фактическую стоимость товаров и определять уместность действующих скидок и акций.

В целях повышения ответственности владельцев домашних животных и регулирования их численности следует разработать и ввести в действие единый государственный реестр, который предоставит возможность собрать воедино сведения обо всех питомцах в Российской Федерации. Кроме того, данная инициатива решит вопрос определения хозяина животного по идентификационному номеру, размещаемому на ошейнике, например, собаки, кошки, в случае пропажи и (или) привлечения к ответственности за нарушение общественного порядка, выразившееся в допущении собственником (владельцем) нахождения в общественных местах животного без поводка или намордника. В то же время необходимо, чтобы потенциальные владельцы домашних животных доказывали свою состоятельность как на предмет приобретения питомца, так и его надлежащего содержания, исключая возможное оставление на улице,

бесконтрольное перемещение и обеспечивая уборку отходов жизнедеятельности. Например, посредством сдачи обязательного экзамена.

В области государственного и муниципального управления необходимо повысить доверие к членам представительных (законодательных) органов. На наш взгляд, это возможно осуществить следующими способами. Во-первых, законодательно закрепив обязательство по исполнению полномочий депутата представительного (законодательного) органа власти, в случае избрания по спискам в результате проведения выборов. Данное решение позволит оградить избирателей от замешательства и прочих ложных ожиданий, а политическим партиям – заблаговременно представить обществу потенциального слугу народа. Во-вторых, в случае досрочного сложения полномочий члена представительного (законодательного) органа следует ввести для данных лиц ограничение на трудоустройство в органы государственной власти и местного самоуправления, а также на участие в новых избирательных кампаниях, до сложения полномочий действующего созыва органа власти, участником которого являлся экс-депутат. Удовлетворение личных карьерных амбиций ряда народных избранников, отказывающихся от мандата ради получения новой должности и перспективы, в дальнейшем приводит к отсутствию депутата на избирательном округе. Кроме того, население вынужденно остаётся наедине со своими вопросами, требующими активного участия члена представительного (законодательного) органа власти.

Вместе с тем появлению новых политических акторов и проведению поступательной кадровой ротации может поспособствовать отказ государственных и муниципальных служащих, а также депутатов от совмещения с иными должностями, в частности в политических партиях, общественных объединениях. Указанное решение позволит повысить эффективность исполнения должностных обязанностей, прежде всего, благодаря освобождению от дополнительной нагрузки и полномочий. В то же время привлечение и сопричастность к функционированию политических партий новых участников (сторонников) позволяет получить новые качественные предложения ранее поставленных задач, что, в свою очередь, решает задачу по снижению уровня безработицы. Например, в целях обновления кадров политическим партиям следует рассмотреть возможность проведения онлайн-конкурсов на должности помощников

членов представительных (законодательных) органов власти. В целях повышения авторитета помощников депутатов считаем уместным обязать кандидатов в народные избранники публиковать информацию о предполагаемых лицах на данные должности, чтобы избиратель был осведомлен о команде потенциального слуги народа.

В ближайшее время следует больше внимания уделить организационно-техническим вопросам осуществления местного самоуправления. Например, унифицировать наименования исполнительно-распорядительных и представительных (законодательных) органов, глав муниципальных образований. Это продиктовано непониманием жителями, представителями средств массовой информации, а также непосредственно представителями публичной власти наличия нескольких органов власти одновременно, с созвучными наименованиями. Например, представительный орган Балаковского муниципального района Саратовской области называется Собранием, а муниципального образования город Балаково, являющегося административным центром указанного района, – Советом [7]. На практике, население испытывает неудобства при необходимости обращения к народным избранникам, а средства массовой информации на основании пресс-релизов, подготовленных представителями власти, зачастую тиражируют пресс-релизы с принципиальными неточностями. Вместе с тем необходимо подробнее регламентировать срок полномочий глав муниципальных образований. Так, установление ограничения на возможность избрания не более двух сроков подряд решит вопрос о своевременной сменяемости власти и создаст условия для конкурентоспособной среды в муниципалитете.

В то же время по аналогии с иными нормативно-правовыми актами предстоит подготовить и принять федеральный конституционный закон «О Президенте Российской Федерации», которому предстоит более детализированно регламентировать положение данного института власти [1]. Кроме того, субъектам Российской Федерации также необходимо унифицировать наименования органов региональной власти, исключив возможность называть главу региона президентом.

Таким образом, социально-экономическая модернизация и реформирование системы государственного и муниципального управления заключаются в необходимости реализации мероприятий, направленных на мониторинг и своевременное принятие должных мер со стороны государства и общества. Например, посредством

отвечающих запросам времени инструментов, таких как сеть «Интернет». Комплекс инициированных мероприятий будет способствовать минимизации воздействия человеческого фактора, повышению транспарентности осуществляемых действий органов публичной власти, понимаемых прежде всего населением. Создав условия для своевременной кадровой ротации, система государственного и муниципального управления должна получить новых политических акторов благодаря необходимости применения новых решений для достижения поставленных задач.

Усилия органов публичной власти должны быть ориентированы на формирование всех необходимых условий для населения, например, для получения отвечающих запросам граждан заработных плат и пенсий, обеспечения комфортных условий жизни и т. п. Поступательное развитие государства с использованием современных технологий и эффективных решений, в том числе из смежных областей, способно нормализовать ситуацию в жилищно-коммунальном хозяйстве, повысить социально-экономическое обеспечение населения, а также оптимизировать систему государственного и муниципального управления. На основании вышеизложенного следует подчеркнуть, что реализация инициированных предложений имеет потенциал решить комплекс задач в перечисленных направлениях, испытывающих потребность в применении нестандартных подходов.

Список литературы

1. Добрякова Т. С. Возможности законодательного регулирования правового статуса Президента Российской Федерации // Власть в политологическом, правовом и философском дискурсе: материалы I Студенческой научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 28-62.

2. Колпаков В. В. «Интернет» как инструмент реализации кадровых технологий // Актуальные проблемы современного менеджмента. – М., 2016. – С. 20-24.

3. Мусор оставили на площади [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3702292>.

4. Новый текст Конституции Российской Федерации с поправками 2020 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

5. Путин поручил убрать в соцсфере абсурдные нормы, унижающие людей [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://ren.tv/news/v-rossii/823500-putin-prizval-ubrat-v-sotssfere-absurdnye-normy-unizhaiushchie-liudei?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop.

6. РЭУ: университеты должны формировать у молодежи «зеленые» ориентиры [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20210825/lobanov-1747251592.html>.

7. Собрание Балаковского муниципального района Саратовской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.admbal.ru/sobranie-bmr/>.

© **Валерий Алексеевич Кретинин**,
профессор кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС,
доктор экономических наук, профессор, г. Владимир
valeriy@090550.gmail.com

© **Виктор Викторович Кузнецов**,
кандидат географических наук, доцент, профессор Международной
славянской академии наук, образования, искусств и культуры,
г. Владимир
kvsob@yandex.ru

© **Лариса Евгеньевна Сафронова**,
доцент кафедры биологического и географического образования
Владимирского государственного университета
имени А. Г. и Н. Г. Столетовых, г. Владимир

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО НА ПУТИ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО- И АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

***Аннотация:** в статье проводится исторический анализ формирования и современного состояния государственно- и административно-территориального деления России, анализируются возможные пути его трансформации.*

***Abstract.** The article analyzes the current state of the state and administrative-administrative structure of Russia and considers possible ways of its transformation.*

***Ключевые слова:** Россия, государственно- и административно-территориальное деление, трансформация.*

***Keywords:** Russia, state and administrative-territorial structure, transformation.*

В России одной из острейших проблем всегда были вопросы ее государственно-территориального и административно-территориального устройства. Они остро стояли на протяжении всей истории начиная с эпохи Пера I. Своим Указом от 18 декабря 1708 г. он

учредил 8 губерний. В период своего правления Екатерина II, напуганная восстанием Емельяна Пугачева, разделила Россию в 1775 г. на 40 губерний, а затем за счет присоединения новых территорий на 51. В 1914 г. Российская империя представляла собой унитарное государство, состоящее в пределах современных границ из 47 губерний и областей. В 1922 г. был образован Советский Союз, и к началу 1990 г. РСФСР состояла из 16 автономных республик (АССР), 6 краев, 49 областей, 5 автономных областей, 10 автономных округов и 2 городов республиканского подчинения (Москвы и Ленинграда). Всего в РСФСР входило 88 субъектов.

Современная Российская Федерация, согласно ст. 65 Конституции РФ, имеет сложное государственно- и административно-территориальное устройство [1, с. 17].

Страна состоит из 85 субъектов (рис. 1). В статье 5 Конституции РФ говорится:

«1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» [1, с. 4].



Рис. 1. Российская Федерация

В 2021 г. в состав Российской Федерации входят 22 республики: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия» [1, с. 17]. Они расположены в разных частях страны, но имеют определенную географическую привязанность. Часть из них компактно расположены на юго-западе страны в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах. Другие на Средней Волге в Приволжском федеральном округе. Третьи на северо-западе в Северо-Западном федеральном округе. Республики также находятся на юге Сибири в Сибирском федеральном округе. Республика Саха (Якутия) входит в состав Дальневосточного федерального округа. Республики России

существенно различаются между собой по размерам территории, численности населения, ВРП и ВРП на душу населения.

Раньше в РСФСР было четкое различие между краями и областями, край – это административная единица, в которую, как правило, входит автономная область, исключением был только Приморский край. В настоящее время все автономные области вышли из состава краев и четыре из них Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкесия и Хакасия подняли свой статус до республик. Одновременно появились новые края, сейчас число их выросло до девяти: Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский. До 2005 г. в Российской Федерации было 6 краев. В 2005 г. после объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа их число пополнил Пермский край, а в 2007 г. после объединения Камчатской области и Корякского автономного округа Камчатский край и в 2008 г. после объединения Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом – Забайкальский край. Включенные в субъекты Федерации автономные округа перестали быть субъектами Федерации.

В состав Российской Федерации входили 46 областей: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская – Кузбасс, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская и Ярославская.

Также в состав РФ входят три города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Особое место среди них занимает Москва. Согласно статье 70, пункту 2: «Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом. Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом» [1, с. 21]. Город Москва был основан Юрием Долгоруким в 1147 г. С 1712 по 1918 год столица Российской империи находилась в Санкт-Петербурге, потом она была возвращена в Москву. Сейчас Москва - крупнейший

город Российской Федерации, в 2020 г. численность ее населения составляла 12600 тыс. жителей, а Московского столичного региона превышала 20 млн. чел. В 2012 году территория города была увеличена на 1600 кв. км, в ее состав включили так называемую Новую Москву, и сейчас она составляет 2561 кв. км. На разных уровнях управления постоянно поднимается вопрос: что делать с ростом численности населения города в перспективе? Есть предложения перенести столицу в другое место, в том числе за Урал (возможно, в район Екатеринбурга или Новосибирска, а возможно, даже в район Красноярска или Иркутска). Следует отметить, что это явления ничем новым не является. В той же самой Российской империи более 200 лет столица была в городе, построенном на пустынном месте, с нуля. В конце XX века свои столицы переносили в 1960 г. Бразилия из Рио-де-Жанейро в новый город Бразилию; в 1991 г. Нигерия из Лагоса в Абуджу; в 1997 г. Казахстан из Алма-Аты в Акмолу, который сейчас получил новое название первоначально Астана, а позже Нур-Султан. По нашему мнению, перенос столицы в России из перенасыщенной Москвы на просторы слабо освоенной Сибири вполне возможен.

В составе Российской Федерации осталась одна Еврейская автономная область. Она была создана в 1934 г. при реализации государственной национальной политики, согласно которой каждый народ имеет права на государственность. У евреев своей государственности не было, еврейское государство – Израиль было создано по решению Генеральной ассамблеи ООН в 1947 г. Доля евреев по переписи населения 2010 г. в Еврейской автономной области была меньше 1 %, поэтому поднимался вопрос об изменении названия территории и включении ее в состав Хабаровского края или Амурской области.

В состав Российской Федерации входят в качестве субъектов 4 автономных округа: Ненецкий, Ханты-Мансийский – Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий. Во второй половине 2020 г. обсуждался вопрос о включении Ненецкого автономного округа в состав Архангельской области, а Ханты-Мансийского автономного округа в Тюменскую область и снятия с них статуса субъектов федерации.

Государственно-территориальная и административно-территориальная структура современного деления России характеризуется следующими морфологическими особенностями:

- очень высокий уровень дробности государственно- и административно-территориального деления, который является одним из самых высоких в мире;

- уникально высокий уровень этого деления, с наличием шести видов, в том числе сложносоставных регионов;
- наличие островного субъекта – Сахалинской области;
- вхождение изолированных полуостровных субъектов – Республики Крым и города Севастополя;
- наличие субъекта-эксклава – Калининградской области;
- наличие одного субъекта с вынесенным центром – Ленинградская область, центром которой является город Санкт-Петербург.

Эти особенности морфологии, по мнению многих экспертов и специалистов, говорят о необходимости реформировать государственно- и административно-территориальную структуру. В частности, дробность административно-территориальной сетки воспринимается как острая проблема управляемости. Предложения об укрупнении субъектов высказывали В. Позгалеев, А. Лисицын, Ю. Лужков, В. Жириновский, Э. Россель, А. Тулеев, Г. Райков, В. Кистанов, А. Гранберг, М. Хуснуллин и другие. В частности, вице-премьер М. Хуснуллин на XXII апрельской Международной научной конференции по проблемам экономики и общества, которая прошла 27 апреля 2021 г., высказал свое мнение, что 85 субъектов много и их число необходимо сокращать. В. Жириновский, лидер ЛДПР, ранее предлагал сократить число субъектов РФ до 40 краев во главе с назначенными на 4-5 лет губернаторами.

В настоящее время многие специалисты сходятся во мнении, что необходимо укрупнить субъекты Федерации [2, 3, 4, 5, 8]. В крупных субъектах, в которых численность населения превышает 3 млн. чел., количество больших и средних городов достигает и даже превышает 10. К тому же экономистами и правоведами был предложен вариант нового губернского деления России в составе 28 субъектов, который показан на рис. 2. В частности, в предлагаемой к созданию Волго-Окской губернии, в которую предлагается включить Владимирскую, Ивановскую, Костромскую, а возможно, еще и Ярославскую области, численность населения может превышать 4 млн. человек, а число больших и средних городов в новом субъекте будет 11.



Рис. 2. Проект государственно-территориального устройства России [3, с. 260]:

1 – Центральная; 2 – Западная; 3 – Верхневолжская; 4 – Волго-Окская; 5 – Приокская; 6 – Западно-Черноземная; 7 – Восточно-Черноземная; 8 – Северо-Западная; 9 – Карело-Мурманская; 10 – Северная; 11 – Волго-Донская; 12 – Причерноморская; 13 – Северо-Уральская; 14 – Среднероссийская; 15 – Волго-Вятская; 16 – Волго-Камская; 17 – Средневолжская; 18 – Западно-Уральская; 19 – Южно-Уральская; 20 – Восточно-Уральская; 21 – Обско-Иртышская; 22 – Западно-Сибирская; 23 – Южно-Сибирская; 24 – Восточно-Сибирская; 25 – Прибайкальская; 26 – Приамурская; 27 – Тихоокеанская; 28 – Северо-Восточная

Следует отметить, что при рассмотрении схем нового губернского деления России, которые были разработаны на основе административно-территориального деления РСФСР, возникает ряд вопросов. Например, первый: почему выделяется Верхневолжская губерния? Тверская и Ярославская области мало связаны между собой экономически и географически. Их объединяет только Волга, т.е. речной транспорт - роль которого сейчас невелика, тем более он имеет сезонное значение. Поэтому, по нашему мнению, они не могут составлять единую административную единицу. Второй: почему Мордовия оказалась в Среднерусской губернии, а не в Среднероссийской? Почему Марий Эл оказалась в Волго-Вятской губернии? Она не тяготеет к Кирову и даже оторвана от него транспортно и экономически, она больше тяготеет к Нижнему Новгороду. К тому же в новых схемах нет национальных образований, что, безусловно, приведет к обострению межнациональных отношений. Национальные элиты не согласятся с таким решением. В ряде республик есть силы, которые стремятся к полному суверенитету.

Вице-президент центра стратегического развития Минэкономразвития Наталья Трунова предлагает разделить

территорию России на 14 макрорегионов (рис. 3), не нарушая существующего административно-территориального деления страны, появляются новые территориальные единицы для целей территориального планирования без особых прав и финансовых возможностей, что, безусловно, затруднит их функционирование.



Рис. 3. Макрорегионы Российской Федерации (проект):
I – Центральный; *II* – Центрально-Черноземный; *III* – Северо-Западный; *IV* – Северный; *V* – Южный; *VI* – Северо-Кавказский; *VII* – Волго-Уральский; *VIII* – Волго-Камский; *IX* – Уральский; *X* – Западно-Сибирский; *XI* – Южно-Сибирский; *XII* – Енисейский; *XIII* – Байкальский; *XIV* – Дальневосточный

Следует учитывать и то, что предлагаемые проекты существенно не сочетаются с федеральными округами, что потребует корректировки тех или других.

Нужно иметь в виду, что имеются предложения и по изменению всей системы административно-территориального устройства России, так как в стране происходят крупные демографические изменения. Численность населения одних субъектов и административных районов растет, других сокращается. Численность населения Москвы, Московской области, Дагестана, Чечни, Ингушетии существенно выросла, других - Мордовии, Марий Эл, Костромской, Смоленской, Курганской, Ивановской, Владимирской областей существенно уменьшилась. Возникает потребность, на чем настаивали Хорев Б. С. и Лейзерович Е. Е., в создании административных округов (или экономических микрорайонов) [6, 7].

В 2000 г. по Указу Президента Российской Федерации для координации работы субъектов и для повышения управляемости было создано 7 федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Северо-Кавказский (переименованный в Южный), Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В 2020 г. число федеральных округов увеличилось до 8 и они приняли современную конфигурацию (рис. 4).



Рис. 4. Федеральные округа Российской Федерации:
1 – Центральный; 2 – Северо-Западный; 3 – Южный;
4 – Северо-Кавказский; 5 – Приволжский; 6 – Уральский;
7 – Сибирский; 8 – Дальневосточный

Федеральные округа тоже достаточно существенно различаются между собой по основным показателям (табл. 1). По размерам территории самый крупный Дальневосточный федеральный округ, на который приходится 40,6 % территории России, превосходит самый малый Северо-Кавказский федеральный округ, на который приходится всего только 1,0 %, в 25,6 раза. Самое многочисленное население в 2021 г. имеет Центральный федеральный округ, а самое малочисленное Дальневосточный. Центральному он уступает почти в 5 раз.

Самая высокая плотность населения в Центральном федеральном округе 60,5 чел. на 1 кв. км, а самая низкая в Дальневосточном - только 1,2 человека, меньше более чем в 50 раз. Естественный прирост, причем достаточно высокий, отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе и очень низкий в Уральском, в остальных наблюдалась

естественная убыль населения, самая высокая в Центральном федеральном округе.

По объему производства ВРП в 2018 г. выделялся Центральный федеральный округ, в котором производилось более 1/3 ВРП страны, на последнем месте был расположен Северо-Кавказский федеральный округ, в котором создавалось только 2,3 %. Производством ВРП на душу населения выделялись Уральский и Центральный федеральные округа, в которых производилось соответственно ВРП на душу населения 1033 и 748 тыс. руб., а последнее место занимал Северо-Кавказский федеральный округ, ВРП в котором составлял менее 200 тыс. руб. Он уступал Уральскому федеральному округу по этому показателю в 5,2 раза.

Таблица 1

Федеральные округа России

| № | Федеральные округа | Размеры территорий, тыс. кв. км | | Численность населения, тыс. чел. 2021 г. | | Естественный прирост, чел. на 1000 жителей | ВРП, млрд. руб. 2018 г. | | ВРП на душу населения, тыс. руб. 2018 г. |
|---|--------------------|---------------------------------|-------|--|-------|--|-------------------------|-------|--|
| | | | | | | | | | |
| 1 | Северо-Западный | 1687,0 | 9,9 | 13942 | 9,5 | -2,1 | 9015 | 10,6 | 646 |
| 2 | Центральный | 650,2 | 3,8 | 39251 | 26,9 | -2,9 | 29412 | 34,6 | 748 |
| 3 | Южный | 447,8 | 2,6 | 16482 | 11,3 | -2,4 | 5849 | 6,9 | 356 |
| 4 | Северо-Кавказский | 170,4 | 1,0 | 9967 | 6,8 | +6,8 | 1942 | 2,3 | 197 |
| 5 | Приволжский | 1037,0 | 6,0 | 29071 | 20,0 | -2,6 | 12467 | 14,7 | 423 |
| 6 | Уральский | 1818,5 | 10,6 | 12330 | 8,4 | +0,1 | 12755 | 15,0 | 1033 |
| 7 | Сибирский | 4361,7 | 25,5 | 17004 | 11,6 | -1,5 | 8332 | 9,8 | 484 |
| 8 | Дальневосточный | 6952,6 | 40,6 | 8124 | 5,5 | -0,1 | 5204 | 6,1 | 634 |
| | Россия | 17125,2 | 100,0 | 146171 | 100,0 | -1,5 | 84977 | 100,0 | 579 |

Безусловно, формирование нового государственно- и административно-территориального каркаса страны требует дальнейшей глубокой научной проработки, учета накопленного опыта, в том числе экономического районирования и современных тенденций развития населения, городов и отдельных национальностей. Исследования в данном направлении продолжаются, над этими вопросами работают юристы, экономисты, управленцы и экономико-географы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (с гимном). – М.: Проспект, 2021. – 64 с.
2. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга, В. В.

Кистанова. – М. : Издательско-консалтинговое предприятие «ДеКА», 2003. – 448 с.

3. Жириновский В. В. В России нужно иметь не более 40 регионов // Известия. – 2010. – 29 марта.

4. Кистанов В. В. Объединение регионов России (преимущества для управления и предпринимательства). К реформе территориального устройства. – М. : ЗАО «Издательство "Экономика"», 2007. – 151 с.

5. Кретинин В. А., Кузнецов В. В., Сафронова Л. Е. Государственно-территориальное устройство России: становление и проблемы дальнейшего развития / Учёные записки. – 2021. – № 1 (37). – С. 37-44

6. Лейзерович Е. Е. Экономическое микрорайонирование России (сетка и типология). – М. : Трилобит, 2004. – 131 с.

7. Хорев Б. С. Территориальная организация общества: (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). – М. : Мысль, 1981. – 320 с.

8. Хуснуллин М. Число регионов в России следует сократить // РИА «Недвижимость». – 2021. – 27 апреля.

© **Иван Вадимович Листратов**,
студент факультета права Владимирского филиала РАНХиГС,
г. Владимир

СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПО ЮРИСПУДЕНЦИИ В УНИВЕРСИТЕТАХ ЕВРОПЫ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

***Аннотация:** в статье рассматриваются способы организации подготовки юристов в высших учебных заведениях Европы на примере Чешской Республики. Автором проводится обзор образовательных программ бакалавриата и магистратуры по юриспруденции в чешских университетах, рассматривается содержание программ юридического образования, делается акцент на порядке и способах поступления на юридические факультеты, в том числе для иностранных абитуриентов.*

***Abstract.** The article examines the ways of organizing the training of lawyers in higher educational institutions in Europe on the example of the Czech Republic. The author provides an overview of educational programs in jurisprudence at Czech universities and the content of bachelor's and master's programs. Special emphasis is made on the procedures and methods of admission to law faculties, including foreign applicants.*

***Ключевые слова:** юридическое образование, Чешская Республика, высшее образование, юридический факультет, юридические дисциплины, национальные сравнительные экзамены.*

***Keywords:** legal education, the Czech Republic, higher education, law faculty, legal disciplines, national comparative exams.*

Сегодня в мире существуют различные модели юридического образования, основанные на ряде общих базовых черт [1, 2]. Престижность юридического образования не снижается; ежегодно различными авторитетными организациями составляются международные рейтинги лучших университетов Европы и мира по подготовке юристов на всех уровнях высшего образования – бакалавриата, магистратуры и аспирантуры. Это рейтинги британской компании Quacquarelli Symonds (QS Rankings by Top Universities), рейтинг Times Higher Education и рейтинг Шанхайского университета.

Что касается европейских университетов, то в 2021 г., по данным QS Rankings by Top Universities, в него вошел 151 университет Европы, причем ведущие позиции стабильно занимают университеты Великобритании – 35 британских школ права представлены в этом рейтинге [3].

Для студентов из России Чешская Республика традиционно является привлекательным местом получения юридического образования: географическая близость к России, возможность в сжатые сроки освоить чешский язык, являющийся западнославянским языком и имеющим много общего с русским, относительно невысокая стоимость обучения и проживания. Есть возможность прохождения подготовительного года обучения для изучения чешского языка и подготовки к сдаче вступительных экзаменов при поступлении на бакалавриат. Кроме того, Чехия – это культурный центр Европы с ее многовековой историей, и обучение в этой стране дает возможность существенно повысить уровень общей культуры студентов.

В данной статье рассматривается европейский опыт подготовки юристов в Чешской Республике, государстве - члене ЕС, являющемся традиционно близким для России в историческом, культурном и языковом аспектах.

Юридическое образование, полученное в Чехии, считается весьма престижным. В этой стране к его качеству предъявляются повышенные требования, потому что эту специальность можно получить лишь в четырех государственных университетах страны – университетах им. Карла Великого в Праге, им. Томаса Масарика в Брно, им. Симеона Палацкого в Оломоуце и Западно-Богемском университете в Пльзени, а также в частных университетах и филиалах университетов других стран (таких как университеты Нью-Йорка и Лондона).

В Чешской Республике отмечается высокий конкурс на юридические факультеты. Так, в Карловом университете и университете Масарика вступительные испытания выдерживает лишь 30-40 % абитуриентов. Проще поступить в Западно-Богемский университет; именно туда в последние годы было зачислено до 70 % чешских и иностранных абитуриентов на юридическую специальность [4].

Особенностью подготовки юристов в чешских вузах является отсутствие жесткого разделения обучения на уровни высшего образования: при желании студенты могут без специальных вступительных экзаменов продолжить обучение в магистратуре, успешно завершив обучение на уровне бакалавриата.

Учебная программа основывается на теоретической и практической подготовке. В качестве обязательных предметов студенты изучают все базовые юридические дисциплины, среди которых как общеюридические, так и частные профессиональные дисциплины. В процессе обучения студенты могут выбрать специализацию в определенной области права; особенно специализация профессиональной подготовки характерна для магистратуры.

Вопрос о языке обучения для иностранных студентов в европейских университетах решается по-разному для программ бакалавриата и магистратуры: студенты-бакалавры могут выбрать либо национальный язык, (чешский), предварительно выучив его и сдав соответствующий экзамен, либо английский язык уровня владения не ниже B2. Число программ обучения на английском языке увеличивается с каждым годом, что повышает мотивацию студентов всех стран, планирующих продолжение образования за рубежом, в изучении английского языка.

Что касается программ магистратуры, то в 90 % случаев школы права ведут обучение на английском языке и требуют от поступающих сертификатов на знание английского – не ниже уровня B2 по Общеввропейской шкале уровней владения английским языком (Common European Framework of Reference for Languages (CEFR)). Как правило, люди, поступающие в европейские университеты, сдают языковые экзамены формата IELTS (International English language Testing Service) или TOEFL (Test of English as a Foreign Language). Минимально допустимые баллы для IELTS – 6 или 5,5 по каждому разделу теста; 71 балл для электронной версии TOEFL (iBT – Internet-based TOEFL) и 525 PBT – paper-based TOEFL [5]. Это очень высокие требования, выполнение которых требует многолетней систематической подготовки.

Особо следует сказать о юридическом факультете Пражского университета, который был основан в 1348 г. Уже более шести веков он отражает политическое, социальное и культурное развитие чешского и европейского общества, а также эволюцию права и юридического образования в Европе. Это один из крупнейших европейских юридических факультетов, на котором сегодня обучается свыше 4000 студентов. Он сотрудничает с десятками юридических факультетов мира в рамках академического обмена между студентами и преподавателями, а также совместных научных исследований. Ежегодно 150 студентов юридического факультета Пражского

университета по обмену уезжают в зарубежные вузы; более 75 % из них обучаются в Великобритании, Нидерландах, Ирландии и Скандинавских странах на английском языке, около 20 % выезжает в немецкоговорящие страны, остальные – во Францию, Италию и Испанию.

Преимуществом подготовки юристов в Пражском университете уже на уровне бакалавриата является большое число факультативных предметов по спортивному, медицинскому, авиационному, морскому праву, основам права азиатских стран, в частности Китая и Японии. Студенты также имеют возможность не только изучать юридические предметы на иностранных языках и добавлять в свой учебный план любые предметы с остальных 16 факультетов университета, но и самостоятельно выбирать преподавателей.

Зачисление студентов на юридический факультет идет на основании двух национальных вступительных экзаменов – Общие предпосылки к обучению (OSP) и Основы социальных наук (ZSV). Эти экзамены можно сдавать 6 раз в течение года на чешском, словацком или английском языках; при поступлении учитывается лучший результат. Дополнительные баллы абитуриенты могут получить, предоставив сертификаты о знании иностранных языков на уровне B2 или выше.

Каждый университет разрабатывает свою собственную концепцию соотношения теоретической и практической подготовки студентов. Так, на юридическом факультете Карлова университета в Праге обязательной практики нет совсем; в университете г. Брно во время обучения студенты проходят практику в различных юридических организациях не менее 40 дней; на юридическом факультете университета в Оломоуце студенты обязаны проходить практику уже с первого курса. Все это дает некоторые основания считать, что прикладной характер в чешских университетах на уровне бакалавриата преобладает над теоретической научной подготовкой. Видимо, что обоснованно, потому что собственно научно-исследовательская деятельность в правовой сфере должна проводиться в основном на более высоких уровнях высшего юридического образования – магистратуры и аспирантуры.

На вступительных экзаменах в чешские школы права требуется проявить глубокие знания по общеобразовательным и социальным дисциплинам, прежде всего по мировой, европейской и чешской истории.

Для подготовки к вступительным испытаниям на общие

способности к обучению нужно тренироваться на их старых версиях. Сами задания несложные, но ограниченное время на их выполнение делает их достаточно непростыми, поэтому большинство абитуриентов пользуются правом использовать все шесть попыток сдачи тестов SCIO. Стоит также отметить, что национальные сравнительные экзамены OSP и ZSV не рассчитаны на то, что их будет писать иностранец. В OSP много объемных текстов, есть вопросы на лексические тонкости чешского языка и хорошего знания чешских реалий.

Подготовиться и сдать OSP и ZSV на проходные баллы возможно, однако, как в случае с Карловым университетом в Праге, из-за высокой конкуренции большинству иностранных абитуриентов удастся поступить лишь благодаря платному «нулевому году». Обучающиеся проходят программу первого курса и изучают чешский язык. В случае успешного прохождения «нулевого года» они становятся студентами очной формы обучения. Стоимость обучения составляет 49 000 крон (около 160 000 рублей).

О программах магистратуры следует сказать особо. В Чехии помимо факультетов права в упомянутых выше национальных университетах есть филиалы университетов других стран, например, в Праге это филиалы университетов Нью-Йорка и Лондона (Anglo-American University in Prague). Программа магистратуры занимает полтора года (18 месяцев), причем обучение носит смешанный очно-дистанционный характер: первые два семестра – очное обучение, последний – дистанционное обучение для написания выпускной работы и ее защиты.

Содержание программы обучения магистратуры в англо-американском и других университетах содержит следующие разделы: «Защита прав человека в соответствии с уставом ООН», «Международное право по защите окружающей среды», «Международное экономическое право», «Международное инвестиционное право», «Здравоохранение и право», «Право и бизнес в Центральной Европе и Чешской Республике» «Альтернативные курсы по защите прав женщин, беженцев, детей, договорному праву и коммерческому праву» [6]. Каждый раздел разделен на несколько модулей.

Примечательно, что отраслевое разнообразие традиционно отражается в самих названиях университетских степеней: слово «право» употребляется во множественном числе: LL.B (Bachelor of Laws) и LL.M (Master of Laws).

Все используемые педагогические технологии нацелены на интерактивное взаимодействие преподавателей и студентов: например, сократический метод презентации материала, технология flipped classroom. Традиционные лекции не используются: студенты приходят на занятия, уже подготовив новый материал, и отрабатывают наиболее сложные вопросы, участвуют в дискуссиях, выполняют творческие исследовательские проекты и задания.

Проведенный обзор представляется актуальным для российских выпускников, желающих получать качественное юридическое образование за границей. Кроме того, обращение к опыту всемирно признанных, инновационных правовых школ может предоставить ценный материал для развития и совершенствования юридического образования в Российской Федерации.

Список литературы

1. Агашев Д. В., Гранкин К. В. Проблемы использования в России опыта развития высшего юридического образования в государствах Европейского Союза (на примере Чешской Республики) // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. – 2014. – № 1 (11). – С. 97-102.

2. Захаров В. В. Современные модели юридического образования: традиции и новации // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2130-2141.

3. Best universities for Law in Europe: Law schools rankings – 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mastersportal.com/articles/2738/best-universities-for-law-in-europe-law-school-rankings-2021.htm> (дата обращения: 31.09.2021).

4. Becoming a lawyer in the Czech Republic: an overview of available faculties [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gostudy.eu/occupations/law/becoming-a-lawyer-in-the-czech-republic-an-overview-of-all-faculties> (дата обращения: 12.09.2021).

5. Study abroad: Anglo-American University [Электронный ресурс]. URL: <https://www.educations.com/study-abroad/anglo-american-university/llm-in-law-development-1505037> (дата обращения: 30.09.2021).

6. LLM Guide. Charles University in Prague; the Faculty of Law [Электронный ресурс]. URL: <https://llm-guide.com/schools/europe/czech-republic/charles-university-in-prague-faculty-of-law> (дата обращения: 31.09.2021).

© **Анастасия Ивановна Митракова**,
студентка факультета права Владимирского филиала РАНХиГС,
г. Владимир

© **Анна Владимировна Подстрахова**,
кандидат филологических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир

СИСТЕМА АНГЛИЙСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ИСТОКИ, ФУНКЦИИ, НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные элементы судебной системы Великобритании и функции отдельных видов судов, обусловленные историко-правовой традицией. На основе изучения последних статистических данных из оригинальных английских источников делаются наблюдения о специфике современной британской системы судопроизводства.*

***Abstract.** The paper presents a survey of the British court system and the functions of particular courts based on historical and legal traditions of the country. Having studied recent statistical data from authentic English sources, the author has made observations about specific features of the judicial system of Great Britain.*

***Ключевые слова:** судебная система Соединенного Королевства, правовая культура, уголовное и гражданское судопроизводство.*

***Keywords:** judicial system of the United Kingdom, legal culture, criminal and civil procedure.*

В программах высшего юридического образования России изучение систем судопроизводства в различных странах занимает значительное место. В последнее время особый акцент делается на культурно-исторические аспекты, отражающие особенности национального менталитета и – как его отражения – правовой культуры страны. Великобритания представляет особый интерес, потому что в этой стране веками складывалась сложная, достаточно противоречивая правовая система, оказавшая большое влияние на становление развитие государственного устройства, судопроизводства, исполнения наказаний во многих странах мира. Достаточно сказать, что до сих пор,

в силу исторических обстоятельств, в Соединенном Королевстве действуют параллельно система англосаксонского (общего права) в Англии и Уэльсе и романо-германского гражданского права в Шотландии. Знание особенностей британского судопроизводства важно для юристов, занимающихся вопросами международного права, разрешения определенных правовых конфликтов в международных судах.

В статье кратко охарактеризована система современного британского судопроизводства, функции различных видов судов, а также определены некоторые особенности работы британских судов в период пандемии. Материалом исследования послужили последние публикации на английском языке, взятые с авторитетных цифровых источников правовой информации Великобритании [1, 2, 3].

Большинство дел в Англии и Уэльсе поступает в магистратские суды. Количество дел, поступивших в эти суды в первой инстанции, только в третьем квартале 2020 г. составило 260,5 тысячи, по сравнению с 28,5 тысячи дел, поступивших в суды следующей инстанции – королевские суды. В 2019-2020 гг. в Соединенном Королевстве совершено около 6,43 миллиона преступлений, т.е. 96,4 правонарушения на 1000 жителей [1].

Судебная система Великобритании не является унифицированной. Англия и Уэльс имеют единую систему, в то время как Шотландия и Северная Ирландия – свою, однако все суды рассматривают как уголовные, так и гражданские дела. Управление этой сложной судебной системой осуществляется Судебной службой ее величества (Her Majesty's Courts Service (HMCS)), существующей при министерстве юстиции.

Окружные суды (суды графств), которых 216 на всю страну, рассматривают следующие виды дел: причинение вреда личности, нарушение контракта, касающиеся товаров или собственности; развод и другие семейные проблемы; возвращение права владения домовладением; взыскание долгов.

Мировые суды – это те судебные инстанции, где рассматривается большинство уголовных дел. Но в них также рассматриваются такие гражданские дела, как неуплата местных налогов, выдача лицензий на ведение игорного бизнеса, продажу алкоголя и деятельность букмекерских контор; рассмотрение семейных дел.

Королевские суды (The Crown courts) – их 77 в Англии и Уэльсе – рассматривают дела о таких тяжких преступлениях, как ограбление,

изнасилование и умышленное убийство. В составе этого суда – судья и 12 присяжных заседателей.

Королевские суды справедливости (The Royal Courts of Justice) – это общее понятие, включающее такие частные суды, как апелляционный суд (The Court Appeal); высший суд (High Court); административный суд (Administrative Court); суд по делам несовершеннолетних (Youth Court).

Суд по делам несовершеннолетних – специальные подразделения мировых судов, которые рассматривают дела детей и подростков в возрасте от 10 до 17 лет. В них работают специально подготовленные мировые судьи (магистраты). Однако тяжкие преступления, в которых обвиняются несовершеннолетние, могут быть переданы в королевский суд.

Верховный суд (The Supreme Court) рассматривает правовые вопросы, не получившие разрешения в судах нижестоящих инстанций. Фактически Верховный суд – это последняя судебная инстанция в Соединенном Королевстве.

Хотя судебная власть независима от исполнительной и законодательной ветвей, ее функционирование тесно связано с современными национальными и глобальными общественными процессами, а также историей и тенденциями развития правовой системы страны. Система судопроизводства отдельно взятой страны, в данном случае Великобритании, также отражает и некоторые общемировые тенденции в сфере пересмотра определенных моральных ценностей. Гендерные и кросс-культурные аспекты преступности неизбежно отражаются на деятельности любой национальной системы судопроизводства. Например, при том, что в бюджете министерства юстиции Соединенного Королевства в 2020 г. было заложено существенное сокращение финансирования судов и служб оказания юридической помощи населению по уголовным делам, резко – более чем в 3 раза! – увеличилось количество дел, связанных с сексуальным насилием: с 54 тысяч в начале 2010-х до 162 тысяч в 2018-2019 гг. Это частично вызвано тем, что открыты многие старые дела о сексуальных домогательствах: волна таких расследований прокатилась в последние годы по всему миру. Кроме того, в Великобритании, где традиционно проживает много мигрантов-выходцев из бывших британских колоний, значительная часть преступлений носит культурно-конфессиональный характер.

В связи с продолжающейся эпидемией коронавируса возросло время рассмотрения и принятия решений во всех типах судов. Так, в королевском суде (Crown court), основном виде суда, рассматривающем тяжкие уголовные преступления, средний период рассмотрения дела увеличился с 392 дней в 2010 г. до 510 дней в 2019 г. [1]. Примером другой актуальной проблемы для Великобритании, которую пытаются решить в министерстве юстиции Великобритании, является практическое отсутствие в составе судей и адвокатов высокого уровня (барристеров) представителей населения другой, небелой расовой принадлежности: 92,6 % из 35-тысячного корпуса судей и адвокатов являются европейцами [3].

В заключение следует сказать, что правовые вопросы могут оказаться гораздо более сложными для своего разрешения, чем это могло показаться на первый взгляд, поэтому британцы, прежде чем обращаться в суд, обычно пытаются получить квалифицированную предварительную юридическую консультацию. Юрист-эксперт может оценить все обстоятельства и предложить адекватные правовые действия, сэкономив время и деньги клиента.

Изучение судебных систем различных стран интересно проводить в сравнении с отечественными реалиями. Это является перспективой дальнейшего исследования.

Список литературы

1. Clark D. Criminal justice system in the UK – Statistics & Facts. Apr 26, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/topics/6150/criminal-justice-system-in-the-uk/> (дата обращения: 10.09.2021).
2. Clark D. Number of magistrates` court cases in England and Wales 2012-2020. Mar 1, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/1100130/magistrate-court-cases-in-england-and-wales/> (дата обращения: 12.09.2021).
3. Contract Law: types of courts in the UK [Электронный ресурс]. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-636-2498?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-636-2498?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (дата обращения: 22.09.2021).

© **Арина Владимировна Сорокина**,
студентка факультета права Владимирского филиала РАНХиГС,
г. Владимир

© **Анна Владимировна Подстрахова**,
кандидат филологических наук, доцент
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир

АДВОКАТСКАЯ СЛУЖБА ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ТРАДИЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ОКАЗАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

***Аннотация:** в статье рассматриваются особенности поэтапного оказания правовой помощи гражданам Великобритании, а также специфика работы в период пандемии COVID-19 солиситоров как наиболее многочисленной группы адвокатов.*

***Abstract.** The paper explores various aspects of rendering phased legal assistance to British citizens. Being the most numerous group of British lawyers, solicitors work modes are studied during the Coronavirus pandemic.*

***Ключевые слова:** адвокатский корпус, юридические услуги, солиситоры, барристеры, пандемия коронавируса, локдаун.*

***Keywords:** lawyers, legal assistance, solicitors, barristers, COVID-19 pandemic, lockdown.*

При изучении студентами-юристами правовых систем зарубежных стран Великобритания традиционно вызывает особый интерес в силу ряда причин: именно в этой стране еще в XIII веке были заложены и получили развитие идеи парламентаризма; на протяжении многих веков формировалась правовая культура, отразившая национальное миропонимание, сформировалась сложная система правовой помощи различным категориям граждан и групп населения.

В данной статье кратко рассказывается о причинах возникновения двухуровневой системы адвокатуры – барристеры (barristers) и солиситоры (solicitors), а также определяются основные особенности оказания правовой помощи населению наибольшей частью адвокатов – солиситорами.

Институт солиситоров возник в XII веке, когда в английских судах сложилось фактическое трехязычие – норманнский французский, латынь и английский языки. Поэтому на судебных заседаниях должен был присутствовать «поверенный», выполнявший функции устного и письменного переводчика, поскольку не все население владело французским и тем более латынью. В XIX веке термин «поверенный» был заменен на «солиситор», его функции были расширены, а юристы этой категории были объединены в Юридическое общество (Law Society), которое контролирует их работу. Сегодня это самая многочисленная группа юристов в Англии – их более 69 тысяч. Для сравнения, барристеры, которых сейчас около 8 тысяч человек и которые объединены в рамках профессиональной организации Совет адвокатуры (General Council of the Bar), представляют более высокий уровень адвокатов с правом присутствия на судебных заседаниях и защиты интересов своих клиентов. Слово «барристер» (barrister) происходит от «bar» (барьер), отделяющий подсудимого от судьи в зале суда. Как правило, барристер работает в паре с солиситором.

Когда люди обращаются за юридической помощью в любой стране, они обеспокоены, насколько они смогут сами держать свою проблемную ситуацию под контролем и сколько будет стоить нанять профессионального адвоката. В Великобритании первые организации, с которыми люди сталкиваются, – это юридические консультации. Одной из таких организаций, имеющих много представительств, является, например, фирма Contact Law («Свяжитесь с юристом») [1]. Основная цель работы таких консультаций – бесплатно, в основном по телефону порекомендовать клиенту ту или иную адвокатскую фирму, солиситоры которой взяли бы оказать юридические услуги. Фирмы Contact Law работают с солиситорами, имеющими аккредитацию Юридического общества Англии и Уэльса (Law Society), т.е. высокий профессиональный уровень специалистов подтверждается их официальным статусом. Фирмы Contact Law советуют клиентам готовиться к встрече с потенциальным адвокатом как к собеседованию при приеме на работу, с той лишь разницей, что оба участника беседы – адвокат и клиент – готовят серию вопросов друг другу, чтобы в конечном итоге решить, подходит ли адвокат клиенту и будет ли адвокат браться за оказание юридических услуг в конкретном случае.

Солиситоры – это самые важные профессионалы в области права в Великобритании. Наиболее частые проблемы, с которыми люди

обращаются к солиситору, это: взыскание долгов; семейные проблемы (развод, установление опеки над ребенком); покупка или продажа недвижимости или бизнеса; образование фирмы или изменение ее структуры; составление завещания, доверенности; налоговые проблемы; нарушение коммерческих контрактов [1]. Солиситор должен дать оценку дела и выразить свою готовность работать с клиентом, причем он должен определить, стоит ли в конкретном случае нанимать адвоката вообще или клиент сам может представить свои интересы в решении юридического спора. Солиситор должен дать соответствующие рекомендации в последнем случае (например, решение конфликта путем переписки и переговоров с противоположной стороной).

Сотрудники фирмы Contact Law могут также посоветовать не солиситора, а своего юридического представителя, услуги которого гораздо дешевле, но его квалификации достаточно для решения несложных юридических споров [2]. В тех же случаях, когда услуги адвоката необходимы, солиситор будет, обладая соответствующими полномочиями, выполнять следующие правовые действия: изучение вопросов права применительно к вашему случаю; опрос свидетелей; сбор необходимых письменных данных; консультирование с экспертами при необходимости; выработка стратегии ведения дела; ведение переговоров со страховщиками и представителями противоположной стороны.

Вопросы оказания юридических услуг в период пандемии коронавируса вызывают сегодня особый интерес, но необходимо оговориться, что полученные нами британские данные взяты из источников августа – сентября 2021 года, когда анализировалась ситуация лета 2021 года и когда наметился значительный спад заболеваемости в этой стране [3, 4].

Изучение опыта работы в пандемию является важным, потому что волнообразное течение пандемии и вероятность появления новых вирусов может потребовать регулярного применения определенных мер, которые были выработаны английскими юристами на основе строгого соблюдения мер правительства. Среди типичных мер – работа с клиентами в режиме видеоконференции через ZOOM, TEAMS и другие платформы; общение по телефону; обязательная социальная дистанция и ношение средств индивидуальной защиты и термометрия; предъявление ПЦР-кодов как клиентами, так и сотрудниками адвокатских фирм; оплата услуг адвоката только дебетовой картой.

Новые условия работы как адвокатов, так и судей создают значительные трудности: затруднялось ведение слушаний, общение с адвокатами и принятие решений [4]. Многие люди, особенно пожилые граждане, испытывали психологические трудности поведения в суде, заседания которого происходят онлайн: участники судебных процессов не всегда могут адекватно изложить суть своего дела, дать точные показания, ответить на вопросы.

В период пандемии адвокаты ввели определенные ограничения на оказание своих услуг, пытаясь при этом максимально удовлетворять потребности населения в юридической помощи. Например, при посещении клиента на дому для заверения подписи и составления завещания дополнительная плата за выезд на дом не взимается, но выезд осуществляется не далее чем в радиусе 15 миль [2]. При решении семейных споров, особенно связанных с детьми или в случаях домашнего насилия, при невозможности решения спора по телефону адвокат приедет лично, но только при соблюдении упомянутых выше мер защиты от вируса.

Чаще стали рассматриваться солиситорами и доводиться до судебного разбирательства семейные конфликты, т.к. в период пандемии люди много находились в пределах замкнутого пространства, чаще возникала усталость, раздражение и как результат семейные конфликты. С другой стороны, в период пандемии люди стали реже обращаться с исками в суд на медиков (на оказание неквалифицированной медицинской помощи, заболеваемости или смертности по неосторожности), поскольку психологически в обществе выработалось уважительное отношение к медикам в целом. Но при этом возникла новая серия дел, связанных с оказанием медицинской помощи больным коронавирусной инфекцией.

Резко возросло количество правовых конфликтов между работниками и работодателями, причем инициаторами разбирательств становились обе стороны: оплата труда работников, возмещение простоев в силу локдауна, выплата страховки и проч. [3] Эти вопросы решаются не быстро, и одно из последствий – необходимость пересмотра порядка оплаты труда адвокатов. Сейчас предлагается авансовая оплата, чтобы избежать убытков адвокатской фирме или конкретному адвокату.

Стало труднее и дольше оформить ипотеку, сделки с недвижимостью, количество которых существенно сократилось, а некоторые остались незавершенными. Клиенты неохотно продают

недвижимость ввиду возможных новых локдаунов и изменения налогового законодательства. Наоборот, в сфере юридического оформления юридических документов (завещания, доверенности, передача юридических полномочий) пандемия привела к значительному росту обращений граждан. Особенно примечателен резкий рост оформления завещаний лицами, состоящими в гражданском браке, т.к. при отсутствии завещания вторая половина гражданской пары может понести значительные убытки в случае смерти партнера. Пандемия вызвала новые виды правовых конфликтов, связанных с выплатой компенсаций при заболевании COVID-19, невозможности осуществлять поездки за рубеж.

В заключение следует сказать, что логичным было бы продолжить тему данного исследования и провести сопоставительное изучение оказания адвокатских услуг в Англии и России. Такое исследование могло бы пополнить знания студентов о специфике правовой работы с населением в различных странах.

Список литературы

1. Contact Law`s Guide to Instruction a solicitor [Электронный ресурс]. URL: <https://www.contactlaw.co.uk/guide-to-hiring-a-lawyer> (дата обращения: 22.09.2021).

2. How do you determine if you need a solicitor? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.contactlaw.co.uk/how-to-determine-if-you-need-a-solicitor.html> (дата обращения: 20.09.2021).

3. How we are working during COVID-19. Staying Covid-19 secure [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hannayslaw.co.uk/how-we-are-working-during-covid-19.html> COVID-19 (дата обращения: 23.09.2021).

4. The Impact of Covid-19 on the Legal Sector [Электронный ресурс]. URL: <https://www.armstrongwatson.co.uk/services/covid-19-and-your-business/impact-covid-19-legal-sector> (дата обращения: 12.09.2021).

© Алексей Станиславович Тимощук,
доктор философских наук, профессор
Владимирского юридического института ФСИН России, г. Владимир
ys@abhinanda.elcom.ru

СИТУАЦИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

***Аннотация:** актуальность темы связана с динамикой сложности развития цивилизации, угрозами устойчивого развития. Комплексность, многофакторность, неустойчивость глобальной социотехнической реальности не способствуют адаптации к особому состоянию среды, которую нельзя однозначно определить, как порядок (космос) или хаос. Особенность постиндустриального общества – это демографический вызов, который стал драйвером развития глобальной экономики и одновременно поставил вопрос о достижении технологических пределов развития. В то время как именно сегодня человечество должно заглянуть, что будет дальше после углеводородного рая, в котором мы оказались на непродолжительное время. В статье проводится мысль, что мы обязаны планировать устойчивое развитие человечества.*

***Abstract.** The relevance of the topic is associated with the dynamics of the complexity of the development of civilization, threats to sustainable development. The complexity, multifactorial nature, instability of the global socio-technical reality does not contribute to adaptation to a special state of the environment, which cannot be unambiguously defined as order (space) or chaos. The peculiarity of the post-industrial society is a demographic challenge, which has become a driver of the development of the global economy and, at the same time, raised the question of reaching the technological limits of development. While today, humanity should look what will happen next after the hydrocarbon paradise, in which we find ourselves for a short time. The article suggests that we must plan for the sustainable development of mankind.*

***Ключевые слова:** янусовидность, гибридность, комплементарность, ВУКА, метастабильность, хаосмос, диалектика бытия, динамика сложности.*

***Keywords:** Janus-like, hybridity, complementarity, VUCA, metastability, chaosmos, dialectics of being, dynamics of complexity.*

Мы живем в мире нарастающей сложности. Параметры нового общества определяются срастанием социосферы и техносферы, информатизацией и глобализацией. Классическая сложность, концептуализированная как диалектика, сменяется синергетикой и когнитивностью, т.к. происходит усиление комплексности среды под влиянием факторов неоднородности, неопределённости, плюрализма, деонтологизации, полицентричности, турбулентности, многовекторности. Классические императивы центра, управляемости, контроля, общественного прогресса конкурируют с неклассической сетевой коммуникативной рациональностью, синергией, полисубъектностью и личностным ростом. Законодательство также не может стоять в стороне от глобальных трансформаций. Рискогенный характер инноваций, конвергенция частного и публичного права, усложнение юридической техники, эмерджентность новых отраслей, подвижность правовой регламентации – таковы качественные изменения национальных правовых систем [1].

«Новая нормальность» – это описание изначально возникло как политологический концепт, призванный дать нам когнитивный эффект понимания, что происходит в мире, куда он движется; объяснить, как нам лавировать в многослойных противоречиях [2]. Почему ведущие демократии ради торжества свободы вводят войска в развивающиеся страны? Почему в эпоху глобального капитализма процветает протекционизм? Почему рыночная экономика может быть авторитарной? Почему государства-партнёры поддерживают сепаратизм и оппозицию у своих контрагентов? Как государствоцентризм сочетается с гражданским обществом? Каким образом глобальный мир стал благоприятной средой национализма?

До «новой нормальности» получил распространение политический акроним VUCA, описывающий среду как нестационарную (volatile), нечёткую (uncertain), сложную (complex) и неоднозначную (ambiguous). Когда мы имеем дело с процессами, которые не поддаются достоверному и однозначному описанию и прогнозу, мы имеем дело с VUCA-фактором. VUCA-среда не оставляет шансов на стратегическое долгосрочное планирование. В VUCA-мире на фоне самой современной демократической оболочки могут применяться средневековые методы пыток, похищений, отравлений, шантажа и вероломства.

Попытки описания сложности мира предпринимались не только в политологии. Термодинамика предложила терминировать

нестационарность в категориях синергии открытой и закрытой системы. Неклассическая физика расширила познавательные горизонты сложности через концепты относительности пространства и времени, многомерности реальности, тёмной материи и квантовых эффектов. Французский постструктурализм описывает сложность как ризому, хаосмос, номадизм, разрыв, метаязык, деконструкцию, складку, лабиринт, игру, контекст, проективность, интертекст, симулякр, бриколаж, шизоанализ [3].

Значительная роль в формировании социокультурных условий новой нормальности принадлежит коммуникативной рациональности, формируемой через неинституциональные формы: социальные сети, сетевые сообщества, стриминг, комментирование на форумах, любительскую журналистику, вирусную рекламу, визуальную сетевую культуру. Медиатизация международных отношений также опосредована вбросами, распространением слухов, негатива, фейков. Постправда – могущественный фактор в коммуникационном менеджменте политических процессов, означающий отход даже от двойных стандартов [4].

Глобальная международная политика обусловлена рапидакторами (дромологической оснасткой) современности, ускоряющими процессы, позволяющими нам только парить над повседневностью и быстро принимать реактивные решения в быстро меняющейся среде. Техносфера и ноосфера бросают вызов экосфере, материнской среде обитания человека, а темпы изменений мира преодолели антропологический барьер.

Классические представления об истине предполагали её устойчивость, эмпирическую проверяемость, общезначимость. Неклассика оставляет нам вместо истины след, игру, дискурс, мнение, постправду, фейковые утверждения и т. п. Вместе с тем жизненный мир сообществ опирается на ключевые элементы дискурса, которые не подвергаются сомнению в группе.

Место классического понятия «факт» заняла «дискурсема», концепт мира медийной реальности. Нельзя сказать, что современное человечество не нуждается в классическом понятии истины, что остались одни дискурсема, знаки присутствия правды. Это не так. Самолёты летают, олимпийские рекорды устанавливаются и торговые операции совершаются. Современная жизнь, напротив, очень требовательна к результативной, эффективной, проверяемой деятельности.

Однако торговля полуправдой приобрела глобальный и массовый характер, что позволяет сравнивать медийный мир с коммерческими переговорами, где гешефтмахер, улыбаясь, говорит о третьесортном товаре: «Это лучший бренд специально для Вас». Медиатизированная реальность предлагает огромную вариативность конструирования, деконструкции и интерпретации. При этом сама характеристика опосредованности техникой и технологиями создаёт эффект надёжности, достоверности дискурса [5].

Разработка аппаратных средств и программного обеспечения способствовала созданию особой социотехнической среды. Электронная почта, чаты, форумы, онлайн-обучение, вебинары, виртуальные сообщества – все эти инструменты революционизировали коммуникативную рациональность, усилили власть слова, содействовали вступлению человечества в ноосферный этап развития. Коммуникативная рациональность предстаёт ключевым элементом снятия радикальных форм культурного конфликта, основой интеграции, выработки взаимопонимания. Новые коммуникационные и информационные системы, функционирующие через IP-адреса, образуют сетевое человечество, децентрализованный коллективный субъект. Границы новой глобальной нормальности характеризуются как пористые, проницаемые, символические, диалогические. Описывая в разных моделях релевантности становление новой нормальности, мы можем концептуализировать её в нескольких проекциях: 1) как технологический и экономический уклад 4.0 (постиндустриальное общество) в процессе перехода в цифровой проект 5.0; 2) как негеографическую глобальную топологию, неиерархический социализм и новую сетевую коммунитарность; 3) как массив дискурсов с практиками артикуляции, доминантой риторики над логикой и массовым некритическим конспирологическим мышлением; 4) как коммуникативную рациональность с паранепротиворечивыми характеристиками критического мышления, дополненную технологиями мифотворчества, идеологизации, манипуляции; 5) как постфеноменологический умвелт с локусами устойчивости в сетке перформативных высказываний ценностно-смысловых групп; 6) как динамическое процессуальное состояние общества с доминантой взаимодействия и переговоров над классическими категориями истины и бытия [6].

Этико-политическая перспектива мультикультурализма конкурирует с рефлексивными культурными традициями,

улучшающими своё понимание реальности за счёт образования, науки, коммуникации. Речь идёт о либеральных течениях в христианстве, иудаизме, исламе, буддизме, индуизме, которые расширяют свой горизонт интерпретации, но сохраняют солидарность и интересубъективность. Новая нормальность – это конвергенция религии и науки, права и морали, Востока и Запада, Севера и Юга при сохранении идентичностей и границ интерпретации. Культурные перспективы радикальных альтернативных концепций в виде неофундаментализма, неонацизма, левого движения и экофашизма не имеют широкой поддержки и не могут выступить формой устойчивости. Их культурные сценарии контаминированы насилием и разрывом внутренне согласованного мира. Рациональная коммуникативная практика сталкивается с контингентными культурными формами конкуренции и борьбы: гибридная война, вирусные новости, spin doctoring, мемы, фотожабы, троллинг, флеймы, флудинг, вбросы и т. п.

Существование в процессах означает, что мы не успеваем за скоростью изменений и генерируем формы успевания: синхронизация, социодинамика, time management. Скорость социальных процессов не позволяет осмыслить происходящее, что рождает особый тип мышления культуры скоростного восприятия – аналогизирующе-образное, клиповое, мозаичное. Инстаграмизация, медиатизация и визуализация – ведущие тренды цивилизации образа, характеризуемой как паноптикум цифрового вуайеризма и эксгибиционизма, царство видимости, обозримости и прозрачности. Культура образа соревнуется с культурой текстов; «быстрее и быстрее» вытесняет анахронизм long read.

Список литературы

1. Баранов В. М. Инновационные юридические проекты в фокусе неудач (innovation failures): доктрина, практика, техника // Юридическая техника. – 2021. – № 15. – С. 85-99.
2. Гофман А. А., Тимощук А. С. Новая нормальность как концепт общественных изменений // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 3 (154). – С. 471-473.
3. Тимощук А. С. Мод(а)ульность неклассического познания // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: сборник научных трудов кафедры философии МПГУ. Выпуск ХLI. – М. : Экон-Информ, 2009. – С. 259-261.

4. Тимощук А. С. Онтология двойных стандартов // Вестник Владимирского юридического института. – 2007. – № 1. – С. 218-221.

5. Тимощук Е. А. Феноменология медиадискурса // Язык, право и общество в координатах массмедиа: сб. мат. III Междунар. науч. конф. (Москва, ИЗИСП, 25–26 сентября 2019 г.) / под ред. И. В. Анненковой, Л. Р. Дускаевой; предисл. Т. Я. Хабриевой. – М. : ИЗИСП, 2020. – С. 427-431.

6. McLuhan M. The Medium is the Message / Media and Cultural Studies: Keywords / Meenakshi Gigi Durham, Douglas M. Kellner. – Blackwell publishing, 2009. – P. 107-116.

© Александр Вячеславович Фадеев,
кандидат педагогических наук,
доцент РГУ имени С. А. Есенина, г. Рязань
a.fadeev@365.rsu.edu.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО ИНФОРМАТИЗАЦИИ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению проблем внедрения современных компьютерных технологий в образовательный процесс вузов. Предполагается, что формирование правового государства и развитого общественного мнения, широкое участие народных масс в управлении государством невозможны без широкого внедрения передовых информационных технологий в жизнь общества и всемерного развития системы высшего образования нашей страны. Основные усилия рекомендуется сосредоточить на повышении компьютерной компетентности профессорско-преподавательского состава и выпускников вузов, улучшении финансирования высших учебных заведений.

Abstract. The article describes the problems of introducing modern computer technologies into the educational process of universities. It is assumed that the establishment of the law state, developed public opinion and the participation of the masses in the government of the state are impossible without the adoption of advanced information technologies into the life of the society and general development of the higher education system in our country. It is recommended to focus the main efforts on increasing the computer competence of teaching staff and graduates' competencies, and better funding of higher educational institutions.

Ключевые слова: информационные технологии, образование, правовое государство, общественное мнение.

Keywords: information technology, education, rule-of-law state, public opinion.

В истории нашего государства император всероссийский Александр II Николаевич занимает особое место. Именно он задумал и осуществил в Российской империи широкомасштабные реформы, в значительной степени приблизив страну к европейской цивилизации,

неразрывной частью которой является Россия. Именно он оказался удостоен такого эпитета как Освободитель одновременно в России и Болгарии. Данный факт является свидетельством успехов его внутренней и внешней политики [1].

На формирование мировоззрения Александра II оказал значительное влияние выдающийся государственный и общественный деятель граф Михаил Михайлович Сперанский. Именно он в 1835-1837 годах по поручению Николая I преподавал наследнику российского престола юридические и политические науки [2].

Следует отметить, что Михаил Михайлович Сперанский выступал за формирование общественного мнения, правовое государство, участие народа в законотворчестве. Участие простых людей в составлении законов невозможно без их образования. Будущее российской государственности зависит и от уровня образования его населения. Необходимо учитывать современные тенденции в построении системы образования, только в таком случае оно будет эффективным [3].

В настоящее время образование является основным способом трансляции современной науки в культуру российского общества. Главным элементом воспроизводства социального слоя высокопрофессиональных специалистов, так необходимых нашей стране, является именно высшее образование, оно всегда находилось на острие научно-технического прогресса своей эпохи.

В системе образования, как и в целом в обществе, произошли радикальные изменения. Длительное время информация передавалась исключительно на письменных носителях. Все коренным образом изменилось с появлением персональных компьютеров и информационных технологий.

Одной из главных задач современного высшего образования является повышение его качества. Особенно необходимо приведение уровня информационно-методического обеспечения высших учебных заведений и уровня профессиональной компетентности профессорско-преподавательского состава в соответствие с постоянно растущими требованиями к педагогической деятельности.

В настоящее время внедрение современных компьютерных технологий выступает одним из важнейших условий развития современной высшей школы. В соответствии с квалификационными требованиями к профессиональной подготовке выпускников высших учебных заведений важнейшим условием их компетентности является

владение информационными технологиями в области их профессиональной деятельности для решения задач прикладной направленности.

В педагогической практике современной отечественной высшей школы важнейшей задачей является преодоление противоречий между необходимостью внедрения в учебный процесс современных компьютерных технологий и ограниченным финансированием, выделяемым на данные цели.

Сегодня образовательный процесс в высшем учебном заведении, безусловно, имеет информационную природу. Эволюция процесса подготовки в современном вузе в значительной мере определяется информационным процессом и происходит в единстве с ним. В последнее время качество образования в высшем учебном заведении достигается не только и не столько количеством знаний студента, но и формированием у него способности поиска нужной для профессиональной деятельности информации. Важным является уровень вовлеченности выпускника вуза в современную информационную деятельность, формирование у него необходимой культуры управления информацией. Развитие у студента способности к самоуправлению информационной деятельностью является одной из важных задач.

Собственно, усилия должны быть направлены на формирование способности овладения выпускниками высших учебных заведений эффективных способов самостоятельного поиска, восприятия, переработки и использования информации. Благодаря этому вопросы формирования информационной культуры личности выпускника современного вуза выдвигаются в настоящее время на первый план.

Условия профессиональной деятельности современных специалистов в XXI веке уже стали радикально отличаться от условий, которые существовали ранее. Перманентное развитие информационной среды современного общества, появление все новых компьютерных средств и технологий, собственно, и обусловили данную ситуацию, благодаря которой компетентность выпускника высшего учебного заведения в информационной сфере превращается в одно из главных условий его успешной профессиональной деятельности.

Профессиональная компетентность современного специалиста, имеющего высшее образование, – это прежде всего его профессиональная теоретическая и практическая подготовленность и

его способность к решению креативных задач в рамках выполнения обязанностей по прямому должностному предназначению. Собственно, компетентность выпускника высшего учебного заведения в информационной сфере предполагает формирование у него как навыков эффективно использовать средства компьютеризации, так и применять передовые информационные технологии для решения практических задач в повседневной деятельности. Отсюда целесообразно сделать вывод о том, что целью информационной подготовки студентов в высших учебных заведениях должно являться формирование у них основ информационной культуры будущего специалиста.

Сформированный достаточно высокий уровень развития информационной культуры специалиста с высшим образованием предполагает выработку у него способности к успешной ориентации в современном виртуальном пространстве. Конечно, важно и формирование у него умения применять передовые компьютерные технологии для непосредственной профессиональной деятельности. Но решение этой задачи потребует определенного изменения существующей системы высшего образования.

Сегодня процессы компьютеризации всех сфер бытия человека стремительно нарастают, однако ряд факторов носит определенно сдерживающий характер. Можно отметить, что в качестве таковых выступают недостаточно высокий уровень личной информационной подготовленности значительной части профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений, их недоверие к новейшим информационным технологиям. Следует отметить и хронический недостаток финансирования развития информационной среды вузов.

Необходимо отметить, что при формировании информационной компетентности студентов часто преобладает прагматичный подход. Он проявляется в том, что получаемые навыки воспринимаются в основном исключительно в плане их практического применения в конкретной учебной или профессиональной деятельности. Данное понимание целей и задач воспитания информационной культуры личности студента является ограниченным. Оно мешает ее целостному формированию, так как не способствует выработке верных представлений о современных информационных технологиях. Формирование информационной компетентности студентов в основном сводится к задаче курса информатики в вузе. На другие

дисциплины, особенно гуманитарного цикла, данная задача не распространяется. В результате единство процесса формирования необходимого уровня информационной компетентности у выпускника вуза нарушено. Возрастающий потенциал современных информационных ресурсов вносит определенные изменения в данный процесс, который не прекращается с выпуском студентов из высшего учебного заведения. Он теперь не ограничивается и рамками существующей системы повышения квалификации. Процесс формирования информационной компетентности сегодня является непрерывным развитием и саморазвитием профессионала на протяжении всей его многолетней трудовой деятельности.

Следует отметить, что информационные ресурсы современной цивилизации в последнее время превратились в один из главных факторов научно-технического и социально-экономического развития общества. Исходя из этого возможность нашего государства производить, распределять и эффективно использовать ресурсы в информационной сфере в большой степени определит конкурентную способность нашей страны в мировом сообществе. Данный фактор в свете событий последних лет может рассматриваться как одно из важных условий обеспечения ее национальной безопасности.

Изучение реального применения информационных технологий в вузах нашей страны привело к определенным выводам. В настоящее время существует несоответствие между скоростью внедрения информационной образовательной методики и темпом ее осмысления специалистами-теоретиками. Существующая потребность использования компьютерных средств обучения находит недостаточное удовлетворение в практике образовательного процесса.

Высокие темпы внедрения информационных технологий современного общества выдвигают на первый план поиск новых средств улучшения учебного процесса. Необходима разработка определенных условий для успешного формирования информационной компетентности выпускников.

В настоящее время происходит определенная недооценка возможностей компьютерных, в частности мультимедийных, образовательных технологий. Происходит это по причине определенной сложности и недостаточной разработанности методики использования информационных технологий. Редкое и малоэффективное применение мультимедиа в практике высших учебных заведений объясняется и недостаточным финансированием.

Сегодня в стране можно выделить определенные противоречия. Например, между инновационными процессами, происходящими в обществе, информатизацией образования и недостаточным уровнем информационной компетентности преподавателей и выпускников. Противоречие между широким внедрением компьютерных технологий в образовательный процесс вузов и использованием программных продуктов только в качестве дидактического средства обучения. Также дисбаланс между необходимостью создания компьютерных образовательных средств и отсутствием взаимодействия преподавателей-методистов и специалистов-программистов, совместно разрабатывающих образовательные программные технологии.

Возникшие в учебном процессе вузов противоречия, высокая общественная значимость вопросов формирования высококвалифицированных профессиональных кадров, непрерывно растущие потребности общества в специалистах с развитой информационной культурой – проблемы, которые должно решить развитие информационных технологий и их внедрение в образовательный процесс. Развитие компьютерных технологий, их внедрение в жизнь общества и образовательный процесс вузов повысит уровень образования людей в нашем государстве, что будет способствовать в соответствии с заветами графа Сперанского М. М. формированию общественного мнения и построению правового государства.

Список литературы

1. Ковалевский Н. Ф. и др. История / Н. Ф. Ковалевский (рук. авт. коллект.), Н. М. Белозеров, Б. А. Божедомов и др. – М. : НИИ (военной истории) ВА ГШ ВС РФ, 2019.
2. Государева М. Ю. и др. История / М. Ю. Государева, С. В. Индеева, В. А. Сидорчук, О. Г. Ракова. – Рязань : РВВДКУ, 2018. – 1 CD-ROM.
3. Индеева С. В., Государева М. Ю. История: учебное пособие для иностр. военнотружущих. – Рязань : РВВДКУ, 2017. – 184 с.

© **Алина Денисовна Цадкина**

студентка факультета права, Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
alinessa1302@mail.ru

Научный руководитель: **Вячеслав Владимирович Шаханов**,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и
истории государства и права,
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир
shakhanov.vyacheslav@mail.ru

К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ МНОГОДЕТНОЙ СЕМЬИ

***Аннотация:** статья посвящена вопросу критериев многодетной семьи. Проанализировано законодательство субъектов Российской Федерации, содержащее критерии многодетной семьи. Предложены меры по усовершенствованию законодательства Российской Федерации касательно критериев многодетной семьи.*

***Abstract:** The article is devoted to the issue of the criteria of a large family. The legislation of Russian Federation members containing the criteria for a large family is analyzed. Measures to improve the legislation of the Russian Federation regarding the criteria of a large family are proposed.*

***Ключевые слова:** многодетная семья, критерии многодетной семьи, статус многодетной семьи.*

***Keywords:** large family, criteria of a large family, the status of a large family.*

В настоящее время демографическая проблема является одной из главных проблем, стоящих перед Российской Федерацией.

Одним из приоритетных направлений в решении данной проблемы со стороны государства выступает поддержка института семьи и его укрепление. Президент Российской Федерации В. В. Путин в июне 2021 г. подчеркнул, что «семья, в которой много детей, – это основа будущего России, это продолжение нашей тысячелетней истории как страны, как нации, как единого народа» [12].

Считаем, что институтом, требующим приоритетного внимания, является именно институт многодетной семьи, в реальный степени

оказывающий влияние на численность населения страны. В настоящее время важно сосредоточить усилия на переходе от малодетности к многодетности с целью повышения рождаемости и роста численности населения [13, с. 231]. Потенциал многодетных семей недооценивают, хотя можно с уверенностью сказать, что при эффективной поддержке государства именно многодетные семьи станут одним из ключевых решений демографической проблемы страны.

Основное и существенное несовершенство действующего законодательства о многодетных семьях состоит в том, что на данный момент отсутствует общее для всей страны определение понятия «многодетная семья». Согласно пунктам «ж» и «ж.1» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, координация вопросов социального обеспечения, защита семьи, создание условий для достойного воспитания детей в семье находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [1]. Сам термин «многодетная семья», его критерии и признаки не закреплены в федеральном законодательстве, что приводит к тому, что данный вопрос регулируется каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» на правительства республик и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации возложена функция определения категорий семей, которые относятся к многодетным [2].

Отсутствие единой трактовки понятия «многодетная семья», общих критериев, в целом статуса такой семьи, закрепленных на федеральном уровне, позволяет субъектам Российской Федерации на свое усмотрение определять критерии и статус многодетных семей на своей территории. Учитывая, что правовой статус многодетной семьи является основополагающей категорией, позволяющей такой семье получать социальное обеспечение, отсутствие единого статуса в государстве означает существование различных подходов в субъектах Российской Федерации к его формулированию, регионы в своем законодательстве используют часто не совпадающие критерии, их разное количество. Признаки, критерии многодетных семей и их статус соответственно различаются по стране, что свидетельствует о своеобразном «неравенстве» таких семей, к примеру, условия, позволяющие семье являться многодетной во Владимирской области, отличаются от критериев многодетной семьи в Ярославской области, и

семья при смене места жительства уже не будет являться многодетной семьей.

Базовым критерием статуса многодетной семьи является сама семья: какие члены семьи и какое их количество образуют многодетную семью. Различия в критериях многодетной семьи проявляются в региональном законодательстве с самого начала определения данного понятия: некоторые субъекты Российской Федерации содержат такие формулировки, как: «семьи, имеющие (в своем составе)...», «семьи, в которых родились и (или) воспитываются...», «лица, состоящие в зарегистрированном браке, или...», «семьи, в которых совместно проживающие... и ведущие общее хозяйство... воспитывают и содержат...» и т. п. [5, 3, 4, 6].

Чаще всего в члены семьи включаются родители, в том числе усыновители, опекуны (попечители), проживающие на территории конкретного субъекта Российской Федерации, и их несовершеннолетние дети, в том числе усыновленные, принятые под опеку (попечительство).

Субъекты Российской Федерации могут отдельно закрепить также такое обязательное условие, как наличие российского гражданства у одного или обоих родителей, статуса беженца или вынужденного переселенца, (реже – иностранного гражданина или лица без гражданства), обязательное нахождение в зарегистрированном браке родителей, усыновителей, опекунов (попечителей).

В некоторых регионах многодетная семья может состоять только из одного родителя, усыновителя, опекуна (попечителя), в состав такой семьи могут включаться также пасынки и падчерицы.

Возможны и определенные условия, при которых родители троих и более детей, включая усыновленных, находящихся под опекой (попечительством), не будут включены в члены многодетной семьи, то есть не смогут получить статус многодетной семьи, в частности родители, лишённые родительских прав в отношении своих детей (иногда также – ограниченные в родительских правах в отношении своих детей). К примеру, в законодательстве Астраханской области не являются членами семьи: супруги, проходящие военную службу по призыву; в отношении которых применены меры уголовно-правового или административно-правового характера, связанные с изоляцией их от общества [9].

Общим критерием, неизменным в каждом регионе, является количество детей: трое и более детей (включая усыновленных

(удочеренных), принятых под опеку (попечительство)). Критерий, от которого зависит статус каждой многодетной семьи, – возраст детей. В большинстве своем в 44 субъектах Российской Федерации установлено, что многодетной считается семья с несовершеннолетними детьми, то есть с детьми в возрасте до 18 лет (реже – до 16 лет), в 36 субъектах Российской Федерации – с детьми в возрасте до 23 лет (реже – до 21 года), если они очно обучаются в образовательных организациях (профессиональных образовательных организациях, организациях высшего образования) [10].

В частности, в столице России Москве в многодетных семьях учитываются дети до достижения младшим из детей 16 лет, а обучающимся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, до 18 лет [3].

В нескольких регионах такие условия расширены, к примеру, в Астраханской области включаются и дети в возрасте до 23 лет, проходящие военную службу по призыву; в Камчатском крае – находящиеся по договору о приемной семье дети до 18 лет, а также дети от 18 до 21 года, если они инвалиды и совместно проживают с родителями, усыновителями, опекунами (попечителями) или с одним из них [9, 7].

Регионами могут быть предусмотрены и другие обязательные условия для того, чтобы семья считалась многодетной, например, в законах Красноярского края, Ярославской области установлено требование об обязательном совместном проживании детей, в том числе усыновленных, взятых под опеку (попечительство) с родителями, усыновителями, опекунами (попечителями) или с одним из них [7, 6]. В частности, в Ярославской области этот критерий конкретизируется также воспитанием и содержанием детей, включая усыновленных, взятых под опеку (попечительство), и ведением членами многодетной семьи общего хозяйства [6].

В составе многодетной семьи не учитываются: дети, в отношении которых родитель лишен родительских прав (также иногда – ограничен в родительских правах); дети, находящиеся на полном государственном обеспечении. В некоторых субъектах могут быть предусмотрены и другие исключения: дети, переданные под опеку (попечительство) в иную семью (в том числе приемную); дети, помещенные в организации социального обслуживания; полностью дееспособные (эмансипированные) дети (иногда – за исключением детей, обучающихся по очной форме обучения в образовательных организациях); дети, вступившие в брак (до совершеннолетия); дети,

отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу [6, 8, 9].

Основываясь на вышеперечисленном, следует отметить, что чаще всего статус и критерии многодетных семей закреплены в законодательстве, содержащем нормы и о других категориях лиц, нуждающихся в поддержке, однако в некоторых регионах приняты отдельные законы, посвященные многодетным семьям, например, Закон Воронежской области «О статусе многодетной семьи в Воронежской области» от 25.06.2012 г. № 94-ОЗ [8].

Очевидно, что увеличение законодательно закрепленных критериев сужает круг семей, которые могут получить статус многодетных, однако в законе должен быть установлен исчерпывающий перечень четких и понятных населению критериев, определяющих семью в качестве многодетной семьи.

Вышесказанное точно подтверждает необходимость создания единого определения понятия «многодетная семья» и общих, единых, одинаковых для всей страны критериев данного понятия, что должно быть установлено на федеральном уровне.

Федеральный закон должен содержать и положения, характеризующие статус многодетных семей, и определенные общие гарантии, перечень которых будет существенно увеличен по сравнению с ныне существующими. Единый статус многодетных семей уравнивает все многодетные семьи в своих правах и поможет многодетным семьям легче ориентироваться в законодательстве.

Определение многодетной семьи может быть определено следующим образом: «многодетная семья – это семья (лица, состоящие в зарегистрированном браке, или не состоящие в браке матери (отцы), а равно усыновители, опекуны (попечители)), в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей, в том числе усыновленные, принятые под опеку (попечительство), а также пасынки и падчерицы, не достигшие возраста 18 лет, а если они обучаются по очной форме в образовательных учреждениях всех типов – до достижения ими возраста 23 лет».

К 2021 г. было предпринято несколько попыток создать единый закон о многодетных семьях – создание общего федерального закона, касающегося многодетных семей, их правового статуса и общих гарантий, уже обсуждалось в Совете Федерации в 2018 г., однако он так и не был принят. В настоящее время разработан проект федерального закона «Об основах правового положения многодетных семей в Российской Федерации», который был направлен в Государственную

Думу и получил заключение Правительства Российской Федерации [11]. Содержащий критерии многодетных семей и их основные гарантии федеральный закон планируется принять в восьмом созыве Государственной Думы [10].

Отметим, что на данный момент в федеральном законодательстве также нет обязательного требования о выдаче удостоверения многодетным семьям – не во всех регионах предусмотрено оформление такого удостоверения, что означает необходимость всегда иметь с собой множество подтверждающих статус многодетной семьи документов. Наряду с закреплением единого статуса и критериев многодетной семьи следует также внести нормы о наличии у каждой многодетной семьи единого удостоверения многодетных семей.

Таким образом, ключевым направлением совершенствования правового регулирования системы мер поддержки многодетных семей для повышения их эффективности с целью решения демографической проблемы, увеличения численности населения страны должно являться закрепление в федеральном законодательстве четкого и единого понятия «многодетная семья», общих критериев, определяющих статус многодетных семей, и в целом создания федерального закона о статусе многодетных семей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с поправками) // Рос. газ. – 2020. – № 144.

2. О мерах по социальной поддержке многодетных семей: Указ Президента Российской Федерации от 05.05.1992 г. № 431 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 19, ст. 1044.

3. О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве: Закон города Москвы от 23.11.2005 г. № 60 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/3662941> (дата обращения: 25.09.2021).

4. О мерах социальной поддержке семьи и детей в Московской области: Закон Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/5812473> (дата обращения: 25.09.2021).

5. О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области: Закон Владимирской области от 02.10.2007 № 120-ОЗ [Электронный ресурс].

URL: <https://docs.cntd.ru/document/965012197> (дата обращения: 25.09.2021).

6. Социальный кодекс Ярославской области: Закон Ярославской области от 19.12.2008 № 65-з [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/934023342> (дата обращения: 25.09.2021).

7. О мерах социальной поддержки многодетных семей в Камчатском крае: Закон Камчатского края от 16.12.2009 г. № 352 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446202849> (дата обращения: 25.09.2021).

8. О статусе многодетной семьи в Воронежской области: Закон Воронежской области от 25.06.2012 г. № 94-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/469712186> (дата обращения: 25.09.2021).

9. О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области: Закон Астраханской области от 22.12.2016 г. № 85/2016-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/444886974> (дата обращения: 25.09.2021).

10. В России могут ввести единые критерии для многодетных семей [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/social/v-rossii-mogut-vvesti-edinye-kriterii-dlya-mnogodetnykh-semey.html> (дата обращения: 25.09.2021).

11. Законопроект № 1194379-7 «Об основах правового положения многодетных семей в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД ГАС «Законотворчество» [Сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1194379-7> (дата обращения: 25.09.2021).

12. Путин назвал семьи, которые являются основой будущего России [Электронный ресурс] // РБК [Сайт]. URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/rbcfreenews/60b614659a79472be099809f> (дата обращения: 25.09.2021).

13. Цадкина А. Д. Малодетность российских семей как угроза государственности / Российская государственность в социальном измерении: теории, идеологии, практики: материалы VII научно-практической конференции по исследованию российской государственности 11 октября 2019 года / отв. ред. Р. В. Евстифеев. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. – С. 229-235.

© Вячеслав Владимирович Шаханов,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Владимирский филиал РАНХиГС, г. Владимир
Shakhanov.vyacheslav@mail.ru

МЕТАРЕГУЛИРОВАНИЕ В ПРАВЕ КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Аннотация: в статье рассматриваются элементы метарегулирования в праве, предлагается авторская дефиниция данного правового явления, ставится вопрос о 3D-пространстве в праве. Элементы метарегулирования рассматриваются в качестве фактора сохранения государственности. Они выступают как совокупность элементов, управляющих развитием правовой системы с целью сохранения единой государственной и правовой политики.

Abstract. The article examines the elements of meta-regulation in law, offers the author's definition of this legal phenomenon, raises the question of 3D space in law. Elements of meta-regulation are considered as a factor in the preservation of statehood. They act as a set of elements that govern the development of the legal system in order to preserve a single state and legal policy.

Ключевые слова: метарегулирование в праве, мегарегулирование в праве, эмергентность, 3D-право, многомерность правового пространства, циклические правовые массивы, государственность.

Keywords: meta-regulation in law, mega-regulation in law, emergence, 3D law, multidimensionality of legal space, cyclical legal arrays, statehood.

В экономической науке и практике используется понятие мегарегулирование. Под мегарегулятором (англ. *megaregulator*) или интегрированной моделью надзора за финансовым сектором (*integrated model of financial sector supervision*) понимают организацию регулирования и надзора за всеми участниками финансового сектора, а также инфраструктурными организациями финансового рынка в рамках единого государственного органа¹⁶.

¹⁶ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мегарегулятор> (дата обращения: 14.10.2021).

Применительно к правовой сфере мы считаем возможным и необходимым говорить о метарегулировании. В данной ситуации мы не имеем в виду какой-либо «всемогущий» орган. *Метарегулирование в праве – это корректировка как системы права, так и правовой системы, направленная на усиление их регулирующего воздействия, не прибегая к серьезным структурным изменениям, коренной ломке основ правового регулирования, а действуя посредством введения корректирующих правовых норм, либо их массивов, а также используя направляющее воздействие правовых метафеноменов как теоретического, так и философского уровня.*

Возникает закономерный вопрос: почему используется приставка «мета»? Мета означает после (с греч. μετά – между, после, через¹⁷). Корректирующие воздействия на правовую систему не должны носить глобального характера, иначе под угрозой окажется стабильность правовой системы и преемственность права как одно из его существенных свойств. Правовая система как совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих юридических средств формируется столетиями. Если же будет иметь место ломка правовой системы, возможно, тогда будет целесообразно использовать приставку «мега» в правовом регулировании, т.е. говорить о мегарегулировании в праве. Мы же говорим не о ломке, а о плавном эволюционировании, которое следует после формирования фундаментальных основ права.

В настоящее время систему права не рассматривают как плоскую, одномерную систему. Ее характеризуют как многомерную, объемную. В. В. Лазарев сравнивает плоскостную и объемные системы через призму понятий «правовое поле» и «правовое пространство» соответственно. В отличие от «плоскостных понятий» правовое пространство «многомерно, объемно и постижимо на основе редуccionной методологии. Этому понятию присуще свойство эмерждентности – качество системы, которое не свойственно ее элементам в отдельности, а возникает благодаря объединению этих элементов в единую, целостную систему»¹⁸. Благодаря метарегулированию система усиливает свои регуляторные способности. Новые «вкрапления» в виде различного уровня метафеноменов и создают эффект эмерждентности.

¹⁷ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мета-> (дата обращения: 14.10.2021).

¹⁸ Лазарев В. В. Судебный активизм в формировании правового пространства // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 9. С. 8.

Т. Я. Хабриева выдвинула предположение «о существовании и функционировании в системе права нетипичных нормативных массивов и переходе системы права к новому типу структурной организации»¹⁹. В качестве примеров она приводит внедрение в различные отрасли права норм, которые не систематизируются в рамках данных отраслей, но существенно влияют на динамику их развития, образуя при этом «единый массив», т.е. не теряют структурные связи между собой, являются нормами «сквозного» действия (антикоррупционные нормы, антиотмывочные нормы и др.). В то же время «"имплантируемые" нормы не сливаются с предписаниями и структурами "принимающей" отрасли»²⁰. Модель построения циклического правового массива заключается в следующем: «основные институты уже закреплены в базовом законе, а прочие отрасли права и законодательства наполняются соответствующими предписаниями, направленными на решение общих задач конкретного вида государственной политики и законодательства»²¹.

Право нельзя изучать и рассматривать отдельно от государства. Кто, углубляясь в «собственно правовую» проблематику, забывает о государстве – совершает серьёзную методологическую ошибку. Государственность является важнейшей характеристикой государства, отражает качественное состояние последнего, его самобытность. Утрачивая государственность, государство деградирует, деградирует и его правовая система²². На наш взгляд, циклические правовые массивы являются элементом метарегулирования в праве. В качестве фактора сохранения государственности они выступают как совокупность элементов, управляющих развитием правовой системы с целью сохранения единой государственной и правовой политики. В пирамидальную модель развития системы законодательства не

¹⁹ Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 8.

²⁰ Там же. С. 12.

²¹ Там же.

²² Под государственностью мы понимаем «комплекс элементов, структур, институтов публичной власти, обусловленных самобытностью социально-экономических, политических, духовно-нравственных условий жизнедеятельности конкретного народа или объединения народов на определенном историческом этапе развития общества. Государственность включает в себя в качестве компонента государство, связана с государственной властью, но не сводима к ней» (Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: краткая энциклопедия. Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1998. С. 12.).

заложены инструменты, которые позволяют ее оперативно балансировать, и здесь на помощь приходят циклические правовые массивы.

Выделение циклических правовых массивов заставляет еще раз взглянуть не только на вопросы системы права, но и на теорию правовой системы, и в частности на проблему отраслевого деления права. Циклические правовые массивы предметны по своей природе и не отличаются особой методологичностью. Соглашаясь с Э. В. Талапиной, отметим, что «система определенных отношений заслуживает специального регулирования и рассмотрения уже в силу того, что такого рода отношения встречаются в практике с констатируемой частотой»²³. Таким образом, можно говорить о существовании отраслей права, имеющих свой специфический предмет, но не обладающих собственным методом.

Для характеристики правового пространства можно использовать методологический прием, заключающийся в выделении горизонтального и вертикального структурирования. Структурирование по горизонтали и по вертикали как методологический подход не является нашей новацией, хотя мы его и использовали ранее²⁴. Он использовался и ранее. Например, Т. Н. Радько, объясняя отличие системы права от системы законодательства, отмечает, что первая – «отражает главным образом горизонтальное расположение составляющих ее элементов», а вторая – «характеризует в большей степени вертикальное строение и взаимосвязь, входящих в нее правовых актов»²⁵. В международном праве используют методы горизонтального и вертикального международно-правового регулирования²⁶. Применительно к предмету нашего исследования «горизонтально-вертикальный подход» нуждается в усовершенствовании, так как он не отражает многомерности правового пространства. Необходимо ставить вопрос о 3D-пространстве в праве.

²³ Талапина Э. В. Сравнительное цифровое право: становление и перспективы // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 9. С. 20.

²⁴ См.: Шаханов В. В. «Горизонтальное» и «вертикальное» структурирование правовой системы как отражение ее метафеноменальности (к вопросу о понятийных рядах правовых категорий) // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 114-119.

²⁵ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: учеб. М. : Проспект, 2010. С. 392.

²⁶ См.: Правовое пространство: границы и динамика: монография / Ю. А. Тихомиров, А. А. Головина, И. В. Плюгина [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2019. С. 133.

Одна координата будет отображать элемент системы права, другая – элемент системы законодательства, третья – элемент метарегулирования в праве.

Метарегулирование в праве осуществляется не только метафеноменами теоретического уровня, но и метафеноменами философского уровня. В качестве последних мы рассматриваем правовые парадигмы, стиль юридического мышления, юридическую картину мира и др. подобные явления²⁷.

Таким образом, метарегулирование в праве необходимо для его эволюционного развития и является важным фактором сохранения государственности.

Список литературы

1. Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: краткая энциклопедия. – Н. Новгород : Нижегородский юридический институт, 1998. – 203 с.

2. Лазарев В. В. Судебный активизм в формировании правового пространства // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 9. – С. 5-17.

3. Правовое пространство: границы и динамика: монография / Ю. А. Тихомиров, А. А. Головина, И. В. Плюгина [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2019. – 240 с.

4. Радько Т. Н. Теория государства и права: учеб. – М. : Проспект, 2010. – 752 с.

5. Талапина Э. В. Сравнительное цифровое право: становление и перспективы // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 9. – С. 18-32.

6. Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 5-18.

7. Шаханов В. В. «Горизонтальное» и «вертикальное» структурирование правовой системы как отражение ее

²⁷ Об этом см.: Шаханов В. В. Метафеномены в праве: предназначение, критерии выделения, риски использования // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 30-37; Он же. Метафеномены в праве как понятийный аппарат границы, объединяющей теорию права и философию права // Государство и право. 2020. № 8. С. 23-30; Он же. Метафеномены в праве: структура, состав, методологические аспекты, оптимизация взаимодействия теоретического и метатеоретического уровней // Lex russica (Русский закон). 2021. № 1 (170). С. 57-66.

метафеноменальности (к вопросу о понятийных рядах правовых категорий) // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2. – С. 114-119.

8. Шаханов В. В. Метафеномены в праве: предназначение, критерии выделения, риски использования // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 30-37.

9. Шаханов В. В. Метафеномены в праве как понятийный аппарат границы, объединяющей теорию права и философию права // Государство и право. – 2020. – № 8. – С. 23-30.

10. Шаханов В. В. Метафеномены в праве: структура, состав, методологические аспекты, оптимизация взаимодействия теоретического и метатеоретического уровней // Lex russica (Русский закон). – 2021. – № 1 (170). – С. 57-66.

11. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мегарегулятор> (дата обращения: 14.10.2021).

12. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мета-> (дата обращения: 14.10.2021).

Раздел 3.
Политическое
регулирование и реформирование
в сфере избирательного процесса:
российский и международный опыт

© Николай Андреевич Антюшин,
аспирант Санкт-Петербургского государственного университета,
г. Санкт-Петербург
antushin93@mail.ru

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА В ЭПОХУ ДИСКУРСА «ВНЕШНЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА»

***Аннотация:** в статье поднят вопрос актуального состояния и перспектив развития оказания избирательной помощи. С учетом того, что поддержка реализуется иностранными субъектами, в последние 5-7 лет существенно увеличились дискуссии на тему наличия в данной деятельности составляющей вмешательства во внутренние дела государства. Спекулятивность заявлений о вмешательстве, а также размывание границ между воздействием, влиянием, вмешательством и другими категориями требуют концептуализации форм активности, оказывающих деструктивное воздействие на суверенитет государства. Также необходимо осмысление пределов избирательной поддержки в контексте тренда секьюритизации электорального пространства.*

***Abstract.** The article raises the question of the current state and future of electoral assistance. Due to the fact that support is provided by foreign entities, in the last 5-7 years, discussions have significantly increased on the presence in this activity of a component of interference in the internal affairs of the state. The speculative nature of claims of intervention, as well as the blurring of boundaries between impact, influence, intervention and other categories, require the conceptualization of forms of activity that have a destructive effect on the sovereignty of the state. It is also necessary to comprehend the limits of electoral support in the context of the trend of securitization of the electoral space.*

***Ключевые слова:** избирательная поддержка, выборы, наблюдение, вмешательство, секьюритизация, суверенитет.*

***Keywords:** electoral assistance, elections, observation, meddling, securitization, sovereignty.*

Несинхронность развития избирательных систем старых демократий в условиях необходимости следования международным

стандартам демократических выборов, равно как потребность строительства выборных институтов и процессов их формирования в молодых демократиях обусловили запрос на выстраивание механизмов внешней поддержки и определение субъектов ее предоставления. В качестве такой поддержки может выступать обмен опытом, предоставление экспертной, материальной, технической поддержки, практики кураторства и наставничества, аудита и оценивания и другие. Субъектами предоставления поддержки должны были выступить международные структуры, обладающие авторитетом в вопросах развития демократии и человеческого измерения.

Начало практике оказания избирательной помощи было положено в 1960-е годы соразмерно с процессами деколонизации в Африке и Юго-Восточной Азии, где строительство демократий подчас было сопряжено с вооруженными конфликтами в борьбе за власть, отсутствием собственных политических институтов и опыта участия в политической жизни. Субъектом предоставления помощи выступила ООН и ее органы вроде Департамента по политическим вопросам, ПРООН и другие. Поддержка в условиях отсутствия в государствах-реципиентах опыта политического строительства, а также вооруженных конфликтов предусматривала широкий диапазон деятельности: миротворческое сопровождение, обеспечение правопорядка, поставку оборудования для проведения выборов и подведения итогов, привлечение международных чиновников и экспертов в качестве органов администрирования выборов и другие. Параллельно с первыми практиками оказания избирательной помощи формировалась международная база, в основе которой закладывались принципы невмешательства во внутренние дела государств, добровольности запроса и предоставления поддержки, индивидуальность подхода к каждому реципиенту, уважение особенностей национального политического опыта, а также стандартные критерии профессионализма, объективности, бескорыстности в ходе осуществления деятельности [6, с. 124].

На начальном этапе оказания избирательной поддержки данный процесс не воспринимался как деятельность, идущая вразрез с принципом государственного суверенитета, хотя эта работа и являлась прямыми действиями внешних субъектов по конструированию элементов политической системы, прививанию паттернов политической культуры и выстраиванию компонентов законодательной базы, касающейся выборов и референдумов.

С учетом того, что субъектом поддержки фактически выступала одна структура – ООН, данный этап можно характеризовать как «глобальный».

В 70-90-е годы с бурным развитием международных организаций и региональных процессов происходит становление «профессиональных» структур, фокусирующихся именно на вопросах оказания избирательной помощи, а также формируются региональные стандарты и оценки степени демократичности выборов. По сути, эти стандарты уточняли универсальные, добавляя к ним региональные особенности и уже сформировавшиеся позитивные практики. На данном этапе организации-реципиенты не принимали участие в настройке избирательных систем в «ручном режиме», за исключением ряда случаев (Руанда, бывшая СФРЮ), но происходило становление региональных электоральных пространств, к примеру, среди участников ОБСЕ, ОАГ и других.

Третий этап характеризуется конвергенцией предыдущих. Запрос на ревизию международных стандартов демократических выборов [2, с. 38], сопряженный с масштабным развитием киберпространства, ведет, с одной стороны, к дальнейшей локализации региональных критериев определения демократичности электорального процесса с предлагаемой помощью, обеспечивающей проведение такового, с другой - к универсализации новых технологий, норм и отказу от границ в цифровом измерении.

Указанные тренды порождают конфликт, природа которого заключена в интерпретации актуального состояния границ между государствами в широком смысле и государственного суверенитета [5, с. 257]. Иначе говоря, не вступает ли в противоречие с суверенитетом требование следовать международным обязательствам, которые государства на себя взяли в области человеческого измерения, а также как государство должно относиться к проявлениям трендов новой искренности и постправды, влияющим на трансформацию искомых переменных, связанных с областью человеческого измерения.

Цифровое пространство [4, с. 7], помимо вопроса наличия в нем государственных границ (к примеру, проходят они по доменным зонам, по местоположению серверов или размещению критической информационной инфраструктуры, либо по другим критериям, позволяющим провести границу), обнажает ряд иных проблем – обвинения во влиянии, вмешательстве и другой деятельности, способной оказать негативное воздействие на демократичность

электорального процесса [7, с. 367; 9, с. 78]. Недостаточная концептуализация технологий влияния и вмешательства и различий между ними образует не только спекулятивное поле [8], но и затрудняет использование возможностей киберпространства для предоставления избирательной поддержки.

К дискурсивному полю электорального вмешательства относится и общемировая практика классификации субъектов общественно-политического пространства в зависимости от источников финансирования, соблюдения уставных видов деятельности и иных критериев: иностранные агенты, нежелательные организации. Невнимание к законодательству государства – получателя избирательной помощи или его игнорирование влечет за собой, во-первых, невозможность оказания поддержки, во-вторых, спекуляции на тему создания искусственных ограничений в сфере развития демократии и человеческого измерения.

Со спецификой особенностей законодательства конкретного государства сопряжен ключевой принцип избирательной поддержки: работа на основе индивидуального подхода. Донор оказывает помощь реципиенту в зависимости от выявленных в ходе аудита недостатков, не позволяющих признать избирательный процесс соответствующим международным стандартам демократических выборов. Однако процесс не всегда приводит к становлению демократической избирательной системы, равно как и не гарантирует возможности демократического отката, причиной чего может быть как отсутствие желания реципиента проводить реформы, так и недостаточный профессионализм донора.

В случае недостаточности профессионализма донора возникает вопрос оценки уровня компетенций субъекта предоставления избирательной поддержки. В данном отношении действует презумпция авторитета и профессионализма, как и в отношении профессиональности и объективности международных наблюдателей. Непрозрачность механизмов формирования институтов оценки, аудита и консалтинга в области человеческого измерения обеспечивает предпосылки гиперболизации доверия международными организациями и злоупотребления собственным статусом и авторитетом. Разумеется, подобные злоупотребления осуществляются едва ли по воле международной организации, но ориентированы на политическую реальность эпохи после крушения железного занавеса. Иначе говоря, восприятия демократических процессов к востоку и к западу от Вены.

В эпоху господства «двойных стандартов» и актуальности дискурса о «внешнем вмешательстве» есть по меньшей мере два сценария преодоления сложившихся противоречий: «обнуление», то есть полная ревизия стандартов, технологий и инструментов содействия развитию избирательных систем, равно как и ревизия понятия «демократические выборы», либо определение «красных линий» с конкретизацией критериев влияния и вмешательства, границ сотрудничества и перечня направлений совместной работы.

Желание нивелировать потенциальные и реальные угрозы от деструктивного воздействия субъектов международных отношений – как случайного, так и преднамеренного, в том числе в рамках мероприятий по оказанию избирательной поддержки, – ведет к секьюритизации электорального процесса. Секьюритизация выражается в повышении требований к внешним субъектам, желающим прямо или косвенно выступить участниками избирательного процесса, ужесточении ответственности за действия или бездействие, результатом которых становится подрыв доверия электоральному процессу, формализация и обеспечение правового регулирования областей, через которые могут быть созданы угрозы процессу и другие [1, с. 82].

С учетом развития тренда на секьюритизацию электорального пространства перспективным направлением совместной работы государств и международных структур – в области избирательной поддержки в том числе – может стать концептуализация понятий «вмешательство», «влияние» и иных вызывающих спекуляции, равно как и определение пределов влияния и вмешательства. Государства как субъекты международных отношений должны обладать возможностью обратиться в институт международной электоральной юстиции для проведения расследования и реагирования на событие как физическое, так и кибернетическое, то есть реализованное в информационном пространстве.

В свете непрозрачности механизмов формирования международных структур в области мониторинга электоральных процессов и предоставления избирательной поддержки оправдано движение к открытости данных процессов, а в идеале – к выборности и сменяемости части экспертов, участвующих в разработке сценариев и решений строительства демократических избирательных систем в суверенных государствах.

Наконец, дискурс «вмешательства» как элемент информационного противоборства [3, с. 10], но в первую очередь как проявление диффамации на международном уровне должен купироваться в рамках института репутации с возмещением ущерба стороне, которая была обвинена в совершении неправомерных действий. Практика использования упомянутого дискурса, не получившего должной доказательной базы, а впоследствии и столкнувшегося с опровержениями, привела к применению репрессивных инструментов в виде санкций, которые не были отменены, а деструктивное воздействие которых, включая репутационные издержки, не компенсировано.

Расчет на собственные силы (реализация полномочий в пределах своего суверенитета) вкупе с угрозой получить результаты реформирования избирательной системы, отличные от прогнозируемых, а также неизвестная эффективность мероприятий, связанных с электоральной помощью, обеспечивают сохранение тенденции невысокого спроса на международные программы поддержки.

Однако в условиях развития киберпространства, используемого и в интересах электоральных процессов, регулярно обновляющегося избирательного законодательства, а также внедрения новых технических и методических практик и решений мероприятия в области избирательной помощи обладают потенциалом для развития. Начиная от традиционных форм вроде обмена опытом и обучения участников выборов и заканчивая распределением программных и программно-аппаратных решений, применяемых в процессе цифровизации электорального пространства.

Список литературы

1. Белоновский В. Н. Электоральная безопасность: проблемы теории и практики / Правовая безопасность личности, государства и общества: сборник статей XIX Международной научной конференции, Москва, 25 апреля 2019 года / под редакцией Н. И. Архиповой, С. В. Тимофеева, Е. Ю. Князевой. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2019. – С. 77-88.

2. Гришин Н. В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? / Н. В. Гришин // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33-47. – DOI: 10.31249/poln/2019.01.02.

3. Фельдман П. Я. Концептуализация понятия «Электоральное вмешательство» в эпоху «гибридных войн» / П. Я. Фельдман // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2018. – №4. – С. 3-12. – DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-4-180-187.

4. Beyer J. Hacking Democracy: Cybersecurity and Global Election Interference / Henry M. Jackson School of International Studies University of Washington, Seattle Task Force Report Winter 2018. Eds. Wirth A, Summers J. – Seattle: The Henry M. Jackson School of International Studies, 2018. – 132 p.

5. Borzyskowski von I. The Credibility Challenge: How Democracy Aid Influences Election Violence. – New York : Cornell University Press, 2019. – 246 p.

6. Borzyskowski von I. The Risks of Election Observation: International Condemnation and Post-Election Violence / I. von Borzyskowski // International Studies Quarterly. – 2019. – P. 1-14. – DOI: 10.1093/isq/sqz024.

7. Darnolf S. International Election Support: Helping or Hindering Democratic Elections? / S. Darnolf // Representation. – 2011. – Vol. 47. – No 4. – P. 361-382. – DOI: 10.1080/00344893.2011.615535.

8. Sam Garrett R., Eckman S., Shanton K. Campaign and Election Security Policy: Overview and Recent Developments for Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://crsreports.congress.gov>.

9. Van der Staak S., Wolf P. Cybersecurity in Elections. Models of Interagency Collaboration. – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019. – 100 p.

© **Николай Владимирович Гришин**,
доктор политических наук, профессор,
Санкт-Петербургский государственный университет,
г. Санкт-Петербург
nvgrishin@mail.ru

**ПОЗИЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ПО ВОПРОСУ СОБЛЮДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СУВЕРЕНИТЕТА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ИМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВЫБОРОВ²⁸**

Аннотация: в статье рассматривается трансформация позиции международных организаций по вопросу о соблюдении государственного суверенитета при проведении международной политики в сфере выборов. На примере ООН доказано, что международные организации с конца XX века сокращают упоминания о государственном суверенитете, выхолащивают его содержание и заменяют концептом национального суверенитета. Концепт национального суверенитета в его современном толковании служит не для ограничения, а для оправдания активного воздействия международных акторов на деятельность правительств.

Abstract. The paper examines the transformation of the position of international organizations on the issue of observing state sovereignty in the conduct of international policy in the field of elections. Based on the example of the UN, it has been proved that since the end of the 20th century international organizations have been reducing references to state sovereignty, emasculating its content and replacing it with the concept of national sovereignty. The concept of national sovereignty in its modern interpretation serves not to limit, but to justify the active influence of international actors on governments.

Ключевые слова: выборы, международные организации, избирательный процесс, национальный суверенитет, государственный суверенитет, народный суверенитет.

²⁸ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

Keywords: elections, international organizations, electoral process, national sovereignty, state sovereignty, popular sovereignty.

Активизация работы международных организаций по вопросам проведения выборов происходит на рубеже 1980-1990-х годов. Практика международного наблюдения за выборами, содействия выборам и развития международных избирательных стандартов привела к неизбежной переоценке государственного и национального суверенитета.

Произошедшие изменения лучше всего иллюстрируют слова Генерального секретаря ООН Х. Переса де Куэльяра, сказанные им в 1988 году после отказа в очередной просьбе одного из правительств направить наблюдателей на выборы: «ООН не посылает наблюдателей в суверенные государства» [10, с. 372]. С этого момента изменилось не только понимание того, что могут позволить международные организации по отношению к отдельным странам [3], но и понимание суверенитета, которым эти страны обладают.

Международное наблюдение за выборами стало исключительным по своим последствиям событием для концепции государственного суверенитета. Ведущие исследователи характеризуют возникший конфликт следующим образом. Американский эксперт Роберт Пастор: первая масштабная миссия международного наблюдения за выборами в суверенном государстве, состоявшаяся в 1990 году в Никарагуа, - это «переход Рубикона» в вопросе суверенитета: до этого момента правительства всех стран рассматривали выборы как внутреннее дело; «пригласив наблюдателей, никарагуанцы преодолели общепринятые определения суверенитета» [9]. Финский ученый Лииза Лааксо: международное наблюдение «бросает вызов вестфальскому понятию государственного суверенитета» [8, с. 442]. Исследователь из Ямайки Лиза Энн Васцианни: международное наблюдение за выборами привело к переформулировке «вестфальского суверенитета» [11]. Индийский ученый Викрам Чанд отмечает, что вследствие международного наблюдения за выборами произошла «эрозия традиционного государственного суверенитета» [5].

Помимо наблюдения за выборами роль международных организаций возросла и по другим направлениям. К началу XXI века приобрели обязательный характер рекомендации международных наблюдателей. В 1999 года Россия и другие страны ОБСЕ, подписав

Хартию европейской безопасности, обязались *исполнять* (follow up) рекомендации наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ. ЕС также обеспечивает контроль над исполнением рекомендаций своих наблюдательских миссий. Учитывая, что подобные рекомендации почти всегда касаются изменений законов о выборах, сложилась ситуация, при которой избирательное законодательство множества стран поставлено в иерархическую зависимость не только от норм международного права, но и от международных рекомендаций.

Исключительно возросла активность международного сообщества по развитию и уточнению избирательных стандартов. На современном этапе международные избирательные стандарты содержат сотни различных норм и детально регулируют практически все аспекты организации и проведения выборов [2, с. 112].

Американский исследователь Джудит Келли констатировала в 2012 году: «представления о выборах как о сфере внутренней юрисдикции... становятся все более неточными» [6, с. 204].

Изменение позиции международных организаций по вопросу о суверенитете в сфере выборов можно рассмотреть на примере ООН.

В период с 1989 по 2007 год ООН с определенной периодичностью (раз в два года или ежегодно) принимала резолюцию Генеральной ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов». Начиная с 2001 г. в текст резолюции были внесены кардинальные изменения. В таблице 1 отражено, насколько были смягчены формулировки, касающиеся защиты суверенитета государств. Исчезли слова, которые запрещали «вмешательство извне» в определение политического статуса страны. Исчез пункт, который призывал страны «уважать право других на свободное определение своего политического статуса». Конкретная формулировка о том, что «только народы» могут создавать свои политические институты, сменилась на ни к чему не обязывающую фразу о «праве народов» создавать институты. Исчезли слова о запрете «любых действий», связанных с попыткой вмешаться в ход свободного осуществления национальных процессов выборов; вместо этого пункта появилась расплывчатая формулировка об уважении к свободному развитию национальных процессов выборов в каждом государстве. Исчез ключевой пункт о том, что международная помощь в проведении выборов предоставляется по инициативе самих государств. Таким образом, уже с начала 2000-х годов резолюция Генеральной ассамблеи

ООН фактически утратила все конкретные ограничения влияния международного сообщества на процесс проведения выборов. Резолюция в том виде, в котором она принималась в период 2001-2007 годов, была не более чем символической. Но после 2007 года ее перестали принимать даже в таком виде.

Таблица 1

Изменение текста резолюции Генеральной ассамблеи ООН
«Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов» в части вопросов, касающихся защиты государств от вмешательства извне

| Текст резолюции в 1990-е годы | Текст резолюции в 2000-е годы |
|--|---|
| 1. ...все народы имеют право свободно и без вмешательства извне определять свой политический статус | 1. ...все народы... свободно определяют свой политический статус |
| 2. ...все страны несут обязательство уважать право других на свободное определение своего политического статуса | (пункт исключен) |
| 3. ...только народы могут определять методы и создавать институты, связанные с процессом выборов | 3. ...право народов определять методы и создавать институты, связанные с процессом выборов |
| 4. ...любые действия, которые представляют собой попытку... вмешаться в ход свободного осуществления... национальных процессов выборов нарушают дух и букву принципов, закрепленных в Уставе и в Декларации о принципах международного права | 4. ...следует в полной мере уважать свободное развитие национальных процессов выборов в каждом государстве |
| 5. ...помощь государствам в проведении выборов... должна предоставляться только по просьбе и с согласия конкретных суверенных государств | (пункт исключен) |
| | б. ...периодические, справедливые и свободные выборы являются важным элементом поощрения и защиты прав человека |

Понятие государственного суверенитета в XXI веке все реже упоминается в международных документах, посвященных выборам,

при этом его содержание выхолащено. Например, в резолюции Генеральной ассамблеи ООН «Усиление роли ООН в содействии проведению периодических и подлинных выборов и переходу к демократии» суверенитет государств упоминается всего один раз – в контексте наличия у государств права просить международное сообщество об оказании помощи; фактически здесь под суверенитетом государств понимается наличие у них субъектности.

Если концепт государственного суверенитета игнорируется ведущими международными организациями в их деятельности в сфере выборов, то более интересная трансформация происходит с концептом национального суверенитета. Концепт национального суверенитета используется в этой сфере весьма часто, но в тех значениях, которые скорее исключают концепт государственного суверенитета (по меньшей мере, в его вестфальском понимании). Американские ученые С. Баркин и Б. Кронин обращают внимание на то, что два подхода к толкованию суверенитета (как государственного и как национального) противоречат друг другу: «невозможно удовлетворить этатистский и националистический принципы суверенитета одновременно» [4, с. 112]. Действительно, в сфере электоральной политики такое противоречие выражено весьма ярко. Эту позицию выразил индийский политолог В. Чанд: «истинный суверенитет принадлежит народу», а не государству, и в той мере, в какой международные наблюдатели за выборами стремятся расширить возможности «народа», их деятельность согласуется с принципом суверенитета [5]. Таким образом, концепт национального суверенитета, понимаемого как «суверенитет народа», служит не для ограничения воздействия международных организаций, а, наоборот, используется для оправдания их возрастающего давления на правительства отдельных государств.

Иную позицию занимают такие международные организации, как СНГ и ШОС, которые в своей деятельности по вопросам выборов исходят из принципа соблюдения суверенитета государств и не отделяют его от действующих правительств [1].

Глубокая трансформация концепции суверенитета в связи с усилением роли международных организаций в сфере выборов подтверждает слова С. Краснера о том, что «суверенитет – это то, что считают таковым участвующие субъекты» [7].

Список литературы

1. Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С.150-162.
2. Гришин Н. В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33-47.
3. Гришин Н. В., Линдерс А.М. Р. Децентрализация системы управления выборами // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). – 2020. – № 3. – С. 99-115.
4. Barkin J. S., Cronin B. The state and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations // International Organization. – 1994. – № 48 (01). – Pp. 107-130.
5. Chand V. K. Democratisation from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections // Third World Quarterly. – 1997. – № 18 (3). – Pp. 543-562.
6. Kelley J. International Influences on Elections in New Multiparty States // Annual Review of Political Science. – 2012. – № 15 (1). – Pp. 203-220.
7. Krasner S. The Relative Rules of Sovereignty [Электронный ресурс]. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2009-03-30/who-gets-state-and-why>.
8. Laakso L. The politics of international election observation: the case of Zimbabwe in 2000 // The Journal of Modern African Studies. – 2002. – № 40 (3). – Pp. 437-464.
9. Pastor R. Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua. – Boulder : Westview Press, 2002.
10. Stoelting D. The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations // Stanford Journal of International Law. – 1992. – № 28. – Pp. 371-424.
11. Vasciannie L. A. International Election Observation in the Commonwealth Caribbean. – Palgrave Macmillan, 2018.

© Роман Владимирович Евстифеев,
ведущий научный сотрудник Владимирского филиала РАНХиГС,
доктор политических наук, г. Владимир
roman_66@list.ru

СПАСУТ ЛИ ПАРЛАМЕНТСКУЮ ДЕМОКРАТИЮ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ?²⁹

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы современной демократии и оцениваются возможности со стороны международных организаций осуществлять позитивное воздействие на процессы демократизации. Сделан вывод о том, что у международного сообщества пока нет сложившихся институтов и инструментов оказывать помощь и осуществлять наднациональное регулирование избирательных процессов и процессов формирования представительных органов.

Abstract. The article examines the problems of modern democracy and assesses the possibilities of international organizations to make a positive impact on the processes of democratization. It is concluded that the international community does not yet have established institutions and tools to provide assistance and carry out supranational regulation of electoral processes and processes of forming representative bodies.

Ключевые слова: демократия, выборы, наблюдение, представительство.

Keywords: democracy, elections, observation, representation.

Проблемы парламентской демократии в начале XXI века довольно остро обсуждаются, в том числе и в рамках политической науки.

Исследователи отмечают целый ряд вызовов современной системе парламентской демократии, одним из которых можно назвать растущий разрыв между избирателями и политиками, участвующими в выборах, побеждающими на них и занимающими выборные должности³⁰.

²⁹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484 по теме «Международный уровень управления в сфере избирательного процесса».

³⁰ Chen J., Malhotra N. The law of k/n: the effect of chamber size on government spending in bicameral legislatures // American Political Science Review. № 101(4). 2007. p.657-676; Gerring J., Veenendaal W. Population and Politics: The Impact of Scale. Cambridge : Cambridge University Press, 2020.

О критичности дистанции между гражданином и органами власти и о необходимости ее сокращения не раз говорили руководители Российского государства³¹. Правда, в основном такие заявления касались органов власти на местном уровне и не привели к существенным изменениям в этой системе.

Рост населения в масштабах планеты и консервативный характер национальных представительных институтов (включая их количественный состав) привели к тому, что дистанция между гражданами и избираемыми ими политиками имеет тенденцию к увеличению. Кроме того, на эту дистанцию влияют и другие факторы, например различные виды неравенства, включая экономическое и пространственное неравенство, недостаточная подотчетность элит, разнообразные барьеры и ограничения участия граждан в политических коллективных действиях³².

Последнее увеличение количества выборных членов Конгресса произошло в США в 1913 году. Тогда на одного представителя приходилось в среднем около 247 000 граждан; к 2020 году это число увеличилось более чем втрое и превысило 750 000 человек. Члены Конгресса, которые когда-то представляли малые или средние города, теперь представляют количество населения среднего мегаполиса.

Несколько иная ситуация сложилась в Канаде, где уровень представительства остается стабильным за счет корректировки количества членов представительного органа. В 2019 году произошло расширение нижней палаты парламента с 245 представителей (установлено в 1945 году) до 338 в соответствии с ростом населения. В стране с населением 37,6 миллиона каждый канадский представитель является представителем в среднем для 111 200 человек.

В России количество членов нижней палаты парламента остается неизменным на протяжении почти 30 лет, сегодня на одного члена парламента приходится 324 444 человека.

По мнению исследователей, важно не только соответствие между избирателями и их представителями. Часто сама структура институтов уменьшает близость между гражданином и законодателем или нарушаются принципы равного представительства, основанные на идее о том, что граждане должны быть представлены на выборах равным

³¹ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057> (дата обращения: 01.10.2021).

³² Евстифеев Р. В. От «спорных выборов» к глобальной эрозии демократии: ограничения международного влияния на политические выборы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 3 (64). С. 99-103.

образом. В этом смысле разрывы между населением и их представителями является широким понятием, с помощью которого можно рассматривать многие проблемы развития демократии.

Соблюдение определенной степени пропорциональности между избирателями и представителями обычно связывают с правилом кубического корня, разработанного Р. Таагепера³³, которое позволяет определить примерное количество представителей для максимизации эффективности коммуникации. Однако большинство стран, которые считаются демократиями, не отвечают требованиям этого правила³⁴.

Лишь в нескольких странах существуют конституционные положения о необходимости поддерживать уровень представительства в соответствии с численностью населения, и лишь в немногих странах есть законы, гарантирующие минимальное количество представителей. Большинство стран либо зафиксировали количество законодателей в законе (например, Бразилия), либо устанавливают верхние границы (например, Дания). Неспособность расширить законодательные органы имеет несколько практических причин. С одной стороны, темпы прироста населения в последние десятилетия были высокими, а политические институты обладают определенной устойчивостью и отстают от демографических тенденций.

В результате современные законодательные органы гораздо менее соответствуют количеству населения, чем в прошлом³⁵. С другой стороны, законодательные органы призваны символизировать институциональное постоянство, то есть частые и существенные изменения их состава и способов формирования вряд ли будут способствовать лучшему пониманию между гражданами и органами власти.

В научных дискуссиях о том, какие политические и избирательные системы являются оптимальными, считается общепризнанным, что отдаление представителей от избирателей ослабляет саму суть парламентской демократии, приводит к неравенству в представлении интересов различных групп населения.

При этом пока не существует каких-то общепринятых требований к количеству представителей в парламентах. Вместе с тем достаточно хорошо изученный опыт влияния иностранных государств

³³ Taagepera R. The size of national assemblies // *Social Science Research*. 1972. № 1 (4). P. 385-401.

³⁴ Gregory Michener G., Neto O., Civitarese J. The remoteness of democratic representation // *Party Politics*, Oct. 2021.

³⁵ Gerring J., Veenendaal W. *Population and Politics: The Impact of Scale*. Cambridge : Cambridge University Press, 2020.

и международного сообщества на избирательные процессы демонстрирует неоднозначность и противоречивость получаемых результатов.

Довольно долгое время считалось, что страны, считающие себя демократиями, могут позитивно влиять на процессы демократизации в так называемых гибридных режимах, в том числе на процессы выборов и формирование представительных органов, затрудняя проведение нечестных выборов и увеличивая издержки правительств в случаях нарушений в избирательном процессе. Такая точка зрения привела к формированию набора норм, правил и требований к избирательному процессу, которые стремились стать универсальными стандартами, соблюдение которых позволяет говорить о степени демократичности выборов и соответственно об эффективности демократии в целом³⁶. Вместе с тем ряд исследований показывает, что влияние таких международных норм и стандартов в сфере проведения выборов крайне незначительно³⁷.

Анализ 147 выборных кампаний в конкурентных авторитарных режимах в период с 1990 по 2010 год, проведенный Билеком, показал, что международное влияние на выборные процессы не создает ситуации свободных и честных выборов.

Похожая картина складывается и с оказанием помощи в проведении выборов, которая осуществляется Организацией Объединенных Наций (ООН). При этом в ООН не существует универсального подхода в проведении выборов, странам оказывается только техническая помощь (разработка или оптимизация избирательного законодательства), помощь в наблюдении за выборами и в проведении выборов³⁸.

При этом есть данные, что положительное влияние на процессы демократизации со стороны международного сообщества в основном заметны в небольших странах, в то время как в более крупных и сложных странах, таких как Афганистан, Конго и Ирак, достижения демократизации сомнительны³⁹.

³⁶ Levitsky S., Way L. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

³⁷ Bílek J. Linkage to the West and Electoral Manipulation [Электронный ресурс] // *Political Studies Review*, 2020. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104> (дата обращения: 01.10.2021).

³⁸ United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General. 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

³⁹ Newman E., Rich R. *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. Tokyo : United Nations University Press, 2004.

Изучение электоральной помощи ООН на выборах в Ливии (2011 г.), Нигерии (2011 и 2015 г.) и Судане (2010 г.) позволило А. Лурман сделать вывод, что правящие элиты контролируют результаты и степень влияния помощи в проведении выборов. При этом у элит есть два основных стратегических варианта: они могут либо подчиниться требованиям и стандартам ООН и обеспечить полное доверие на выборах, либо обеспечить победу с помощью манипуляций и фальсификаций. В результате электоральная помощь ООН способствует повышению качества выборов, если элиты в этом заинтересованы; однако если правящие элиты ради победы на выборах идут на нарушения свободы и честности выборов, то положительное влияние электоральной помощи минимально⁴⁰.

Таким образом, существующий опыт международного наблюдения и управления выборами демонстрирует ограниченное влияние на национальные выборы, особенно в условиях гибридных и авторитарных режимов. Помощь международных организаций и ООН в сфере проведения выборов не вносит серьезных изменений в тенденции демократизации и, более того, иногда может использоваться полуавторитарными режимами для собственной легитимации в условиях продолжающихся электоральных манипуляций и фальсификаций.

Справедливым можно признать вывод, сделанный Н. Гришиным, о том, что пока не сложилось перспективных и эффективных моделей государственной политики в отношении международного наблюдения за выборами⁴¹.

Таким образом, на сегодняшний день нарастающие проблемы парламентской демократии, скорее всего, придется решать на национальном уровне в каждом государстве самостоятельно. У международного сообщества пока нет сложившихся институтов и инструментов оказывать помощь и осуществлять наднациональное регулирование избирательных процессов и процессов формирования представительных органов.

⁴⁰ Lührmann A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf? // *International Political Science Review*. 2019. Vol. 40 (2). P. 181–196.

⁴¹ Гришин Н.В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2021. Т. 17. № 2. С. 150-162.

Список литературы

1. Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057> (дата обращения: 01.10.2021).
2. Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 150-162.
3. Евстифеев Р. В. От «спорных выборов» к глобальной эрозии демократии: ограничения международного влияния на политические выборы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2020. – № 3 (64). – С. 99-103.
4. Bílek J. Linkage to the West and Electoral Manipulation [Электронный ресурс] // Political Studies Review. – 2020. – 18 May. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104> (дата обращения: 01.10.2021).
5. Chen J., Malhotra N. The law of k/n: the effect of chamber size on government spending in bicameral legislatures // American Political Science Review. – 2007. – № 101 (4). – P. 657-676.
6. Gerring J., Veenendaal W. Population and Politics: The Impact of Scale. – Cambridge : Cambridge University Press, 2020.
7. Levitsky S., Way L. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
8. Michener G., Neto O., Civitarese J. The remoteness of democratic representation // Party Politics. – 2021. – Oct.
9. Lührmann A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf? // International Political Science Review. – 2019. – Vol. 40 (2). – P. 181-196.
9. Newman E., Rich R. The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality. – Tokyo : United Nations University Press, 2004.
10. Taagepera R. The size of national assemblies // Social Science Research. – 1972. – № 1 (4). – P. 385-401.
11. United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General. 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

© Юрий Григорьевич Коргунюк,

доктор политических наук, ведущий научный сотрудник
Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук, г. Москва
partinform@mail.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И УРОВЕНЬ ДЕМОКРАТИИ В ЕВРОПЕ, ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ И НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ⁴²

Аннотация: предметом статьи является связь между структурой претензий к проведению выборов и уровнем демократии в различных странах мира. Констатируется, что страны, начавшие проводить выборы относительно недавно, обнаруживают нарекания во всех областях, но в первую очередь в сфере политики и права. Претензии к странам с устоявшимися демократическими традициями, напротив, носят точечный характер и касаются главным образом финансирования и внедрения цифровых технологий. Выявляется также специфика связи между структурой претензий к выборам и уровнем демократии в разных регионах мира.

Abstract. The subject of the article is the relationship between the structure of claims to the holding elections and the level of democracy in various countries of the world. It is stated that the countries that have begun to hold elections quite recently show complaints in all areas, but primarily in politics and law. On the contrary, claims against countries with long-standing democratic traditions are of a point nature and relate mainly to financing and the introduction of digital technologies. The specificity of the relationship between the structure of claims to elections and the level of democracy in different regions is also revealed.

Ключевые слова: избирательный процесс, наблюдение за выборами, индекс демократии, ОБСЕ/БДИПЧ, Организация американских государств, постсоветское пространство.

Keywords: electoral process, election observation, Index of Democracy OSCE/ODIHR, Organization of American States, post-Soviet space.

⁴² Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ № 19-011-00484 «Международный уровень управления в сфере избирательного процесса».

Демократия невозможна без выборов, и ее уровень связан с качеством организации избирательного процесса. Ответ на вопрос, насколько непосредственной является такая связь, можно дать, рассмотрев структуру претензий к выборам со стороны международных наблюдателей, исходя из предположения, что структура этих претензий связана не только с качеством организации и чистотой самого процесса (*electoral integrity*), но и с уровнем демократии.

ОБСЕ и ОАГ публикуют на своих сайтах рекомендации по итогам наблюдения за выборами. Причем базы данных ОБСЕ включают материалы не только по европейским, но и по постсоветским странам. Рекомендации подразделены на тематические области: правовая база, организация выборов, финансирование, участие женщин и пр.

Подсчитав доли рекомендаций, относящихся к каждой области, мы подвергли полученные данные факторному анализу с целью выявить закономерности: какие страны ближе друг к другу по структуре претензий, какие, напротив, дальше. Этот анализ проводился не только по общей совокупности рекомендаций, но и по отдельным блокам тематических областей.

Далее факторные оценки (*factor scores*) стран по каждому из факторов посредством корреляционного и регрессионного анализа были сравнены с показателями индекса демократии, предложенного британской компанией *Economist Intelligence Unit*, причем не только с его сводным рейтингом, но и отдельными составляющими. Высокие коэффициенты корреляции с приемлемой статистической значимостью означают наличие тесной связи между структурой претензий к выборам и уровнем демократии.

Европа

EIU отнесла большинство европейских государств к числу «дефектных» демократий. Лидерами среди «полных» демократий являются Скандинавские страны – Норвегия, Исландия, Швеция. В аутсайдерах – бывшие республики Югославии: Северная Македония, Черногория, Босния и Герцеговина, квалифицированные как гибридные режимы.

Результаты факторного и корреляционного анализа показали, что наиболее весомым предиктором различий между более и менее демократическими странами Европы оказался сводный рейтинг

индекса демократии, что свидетельствует о комплексном характере связи между уровнем демократии и структурой претензий к выборам.

В целом рекомендации для менее демократических стран Европы охватывают все области, но более всего для них характерны претензии к правовой базе и избирательной системе. В более демократических странах наибольшее число претензий вызывает финансирование выборов.

Постсоветское пространство

На постсоветском пространстве ни одна из стран не была отнесена ЕПУ к числу «полных» демократий; три республики Балтии квалифицированы как «дефектные» демократии; еще пять – Украина, Молдавия, Армения, Грузия, Киргизия – как гибридные режимы; остальные, включая Россию, – как авторитарные.

В отличие от европейских стран, на постсоветском пространстве различия между более и менее демократическими странами обнаружены прежде всего в сфере организации и ведения кампании. Для наиболее демократических стран претензии локальны и касаются прежде всего новаций, а для «середняков» и «аутсайдеров» носят комплексный характер, затрагивая практически весь спектр тематических областей.

Организация американских государств

Среди стран Организации американских государств в число «полных» демократий попала только Коста-Рика; 12 стран, включая США, отнесены к «дефектным» демократиям, оставшиеся шесть – к гибридным режимам.

Было выявлено, что в целом уровень демократии в американских государствах влияет, прежде всего, на соотношение «политических» и «технических» аспектов выборов. В менее демократических странах на первый план выходят политические и правовые аспекты – состояние законодательства, влияние органов власти на избирательный процесс, допуск участников к выборам, регистрация и идентификация избирателей и др. Кроме того, у таких стран больше проблем с техническим оснащением выборов, зато меньше – с гендерной сферой и финансированием кампаний. У более демократических стран проблем тоже много, но они большей частью касаются частных вопросов.

В этом американские государства ближе к Европе, чем к постсоветскому пространству. При этом связь между структурой претензий к выборам и уровнем демократии в Латинской Америке

проявляется в основном в сфере политического участия и политической культуры. Это, в свою очередь, свидетельствует о зрелости гражданского общества как о главном факторе уровня демократии в соответствующих странах.

Выводы

Исследование показало, что определенная связь между структурой претензий к выборам и уровнем демократии действительно существует. К странам, только начавшим проводить выборы, претензии возникают во всех сферах, прежде всего в фундаментальных, касающихся электоральной юстиции и в целом политики и права. В отношении стран с устоявшимися демократическими традициями претензии носят скорее точечный характер и касаются в первую очередь финансирования и внедрения цифровых технологий.

При этом в разных регионах мира связь между структурой претензий к выборам и уровнем демократии имеет свою специфику.

Так, в Европе данная связь носит многосторонний характер – это выражается в том, что именно сводный рейтинг индекса демократии играет роль главного предиктора различий между более и менее демократическими странами. Отличительной особенностью менее демократических стран здесь являются претензии к правовой базе и избирательной системе, а более демократических – к финансированию.

На постсоветском пространстве основные различия между демократическими и авторитарными странами лежат в сфере организации выборов и ведения кампании. Претензии к более демократическим странам выборочны и касаются, прежде всего, новаций, претензии к менее демократическим затрагивают почти все тематические области. При этом главными предикторами авторитарно-демократических различий служат качество функционирования госаппарата и политическая культура, что указывает на особую роль административного ресурса в организации выборов.

Страны Латинской Америки в этом отношении ближе к Европе. Уровень демократии здесь отражается, прежде всего, на соотношении «политических» и «технических» аспектов электорального процесса. В менее демократических странах наиболее проблемные области – состояние законодательства, влияние органов власти на избирательный процесс, допуск участников к выборам, регистрация и идентификация избирателей и пр. У таких стран также больше проблем с технологическим оснащением электорального процесса, но меньше – с

гендерным представительством и финансированием кампаний. Претензии же к демократическим странам касаются, как правило, частных аспектов. Связь между структурой претензий к выборам и уровнем демократии в Латинской Америке проявляется в основном в сфере политического участия и политической культуры, что свидетельствует о зрелости гражданского общества как о главном факторе уровня демократии.

Список литературы

1. Коргунюк Ю. Г. Рекомендации наблюдательных миссий Организации Американских Государств и выработка избирательных стандартов // *Полития*. – 2020. – № 3. – С. 116-135.
2. Campbell D. F. et al. 2015. Measuring Democracy and the Quality of Democracy in a World-Wide Approach // *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*. – 2015. – № 4 (1). – Pp. 1-16.
3. Coppedge M. et al. 2011. Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach // *Perspectives on Politics*. – 2011. – Vol. 9. – № 2. – Pp. 247-267.
4. Fuchs D. and E. Roller. 2018. Conceptualizing and Measuring the Quality of Democracy: The Citizens' Perspective // *Politics and Governance*. – 2018. – Vol. 6. – № 1. – P. 22-32.
5. Insua T. 2014. A Maximalist Approach to Measure Democracy: Lessons from the EIU Democracy Index, Challenges of Democratization DPI-413 [Электронный ресурс]. URL: https://www.academia.edu/9356177/A_Maximalist_Approach_to_Measure_Democracy_Lessons_from_the_EIU_Democracy_Index.
6. James T. S. 2020. Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments. – London and New York : Routledge Press, 2020.
7. Norris P. 2017. Strengthening Electoral Integrity: The Pragmatic Case for Assistance. – New York : Cambridge University Press, 2017.
8. Norris P. 2015. Why Elections Fail. – New York : Cambridge University Press, 2015.
9. Norris P. 2014. Why Electoral Integrity Matters. – New York : Cambridge University Press, 2014.

© **Дарья Константиновна Кусакина**,
студент, Пермский филиал РАНХиГС, г. Пермь
darya.kusakina@bk.ru

© **Александр Николаевич Самойлов**,
научный руководитель,
кандидат военных наук, доцент
Пермский филиал РАНХиГС, г. Пермь

**СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ ВЫБОРОВ
В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО И ВОСЬМОГО СОЗЫВОВ
(2016 - 2021 гг.)**

***Аннотация:** в статье анализируются итоги выборов седьмого и восьмого созывов в Государственную Думу Российской Федерации. Изучаются особенности проведения и итоги выборов восьмого созыва. Отражена сравнительная характеристика результатов выборов в Госдуму РФ 2016 и 2021 годов. Анализируется взаимосвязь количества отделений партий и количества проголосовавших избирателей на выборах в Госдуму РФ. Приведены сравнительные данные по численности и активности граждан в ходе голосования на избирательных участках и результаты политических партий, вошедших в новый состав законодательного органа.*

***Abstract.** The article analyzes the results of the elections of the seventh and eighth convocations to the Duma of the Russian Federation. The peculiarities of the conduct and results of the elections of the eighth convocation are being studied. The comparative characteristics of the results of the elections to the State Duma of the Russian Federation in 2016 and 2021 are reflected. The relationship between the number of party branches and the number of voters who voted in the elections to the State Duma of the eighth convocation is analyzed, comparative data on the number and activity of citizens during voting at polling stations and the results of political parties that joined the new legislative body are given.*

***Ключевые слова:** Государственная Дума Российской Федерации, политические партии, избиратели, кандидаты, результаты выборов.*

***Keywords:** State Duma of the Russian Federation, political parties, voters, candidates, election results.*

Каждые пять лет в Российской Федерации проходят выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в высший орган законодательной власти – Государственную Думу Российской Федерации (далее – Госдума РФ). Госдума РФ состоит из 450 депутатов, избираемых на 5 лет. Принятые Госдумой РФ федеральные законы регулируют политическую, социальную и экономическую сферы, а также нижняя палата парламента выполняет полномочия: объявление амнистии, утверждение на должность Председателя Правительства, назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счётной палаты и др.

Выборы в Госдуму РФ являются точкой притяжения россиян. Так, граждане России определяют итоговый партийный состав нижней палаты законодательного органа. Тем более что с 2014 года выборы стали проходить по смешанной системе. Это позволяет избрать 225 депутатов по партийным спискам и 225 депутатов по одномандатным избирательным округам. Достоинство такой системы состоит в том, что избрание депутата по мажоритарной системе (одномандатные округа) означает возникновение личной связи кандидата с избирателями и ответственности перед ними в пределах конкретной территории, а использование пропорциональной составляющей (партийные списки) позволяет создавать в органе законодательной власти широкий спектр политических партий, тем самым отражая волю меньшинства [2].

Преимущество именно смешанной избирательной системы выборов позволяет увидеть, какую эмоциональную оценку дают россияне как отдельным кандидатам, так и выборам 2016 и 2021 годов в Госдуму РФ в целом. В таблице 1 приведены данные по основным вопросам, которые касаются избирателей и кандидатов. Анализ зарегистрированных кандидатов в депутаты Госдумы РФ в 2021 году, в сравнении с предыдущими выборами 2016 года, позволяет выявить тенденцию к увеличению числа зарегистрированных кандидатов на 17 %. За пять лет увеличилось число избирателей на 9,6 % за пределами территории РФ, но общее количество избирателей в РФ уменьшилось на 1,3 %.

Особое внимание занимает явка населения в 2021 г. По сравнению с выборами 2016 г. явка увеличилась на 3,91 %. Среди регионов-рекордсменов по явке на выборы можно отметить Чеченскую Республику – 93,1 %, Карачаево-Черкесию – 83 %, Республику Ингушетию – 78,09 %, Республику Тыва – 77,44 %. Есть регионы с

явкой ниже средней по стране: Владимирская область – 35,29 %, Республика Хакасия – 34,82 %, Иркутская область – 33,72 %, Санкт-Петербург – 33,06 %. Вероятно, низкая явка избирателей может быть связана и с неустойчивой санитарно-эпидемиологической ситуацией в регионе.

Таблица 1

Сравнение показателей

| По избирателям | | |
|---|---------------|---------------|
| | 2016 год | 2021 год |
| Общее число избирателей, чел. | 111 724 534 | 110 232 303 |
| Численность избирателей, на территории РФ, чел. | 109 820 679 | 108 145 648 |
| Численность избирателей, за пределами территории РФ, чел. | 1 903 855 | 2 086 655 |
| Число избирателей, явившихся на выборы, % | 47,81 | 51,72 |
| Количество испорченных бюллетеней, % | 1,87 | 2,08 |
| Число избирательных участков, ед. | Около 97 000 | Около 96 000 |
| Общее число наблюдателей | Около 264 000 | Около 500 000 |
| По кандидатам | | |
| Число зарегистрированных кандидатов, чел. | 5112 | 5972 |
| Человек на место, чел. | 11 | 13 |

В 2021 году в Государственную Думу Российской Федерации было зарегистрировано по партийным спискам 3910 кандидатов от 14 партий и 2062 кандидата по одномандатным округам. В 2016 году показатели были несколько ниже: было зарегистрировано 3547 кандидатов по партийным спискам 14 партий и 2078 кандидатов по одномандатным округам [1]. Особенность выборов 2021 года в Госдуму РФ заключается в том, что они впервые проходили в течение трёх дней (17, 18 и 19 сентября). Жители семи регионов страны (г. Москва, г. Севастополь, Нижегородская, Ярославская, Курская, Мурманская и Ростовская области) имели возможность сделать свой выбор с помощью дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Причём явка на ДЭГ на выборах в Госдуму РФ была более высокая, чем очная, и составляет от 73 % до 80 %. Результаты голосования были опубликованы 24 сентября.

В таблице 2 представлены итоги выборов в Госдуму РФ.

Таблица 2

Итоги выборов в Государственную Думу Российской Федерации, %

| Партия | 2021 год | 2016 год |
|-----------------------------------|----------|----------|
| «Единая Россия» | 49,82 | 54,20 |
| «КПРФ» | 18,93 | 13,34 |
| «ЛДПР» | 7,55 | 13,14 |
| «Справедливая Россия – За правду» | 7,46 | 6,22 |
| «Новые люди» | 5,32 | - |

Стоит отметить, что в VII созыве в государственном парламенте присутствовали представили 4 партий, а уже в VIII созыве – 5 партий. Остальные партии набирают меньше 5 %. Так, у «Коммунистов России» – 1,27 %, «Яблока» – 1,34 %, «Зеленой альтернативы» – 0,64 %, «Родины» – 0,8 %, «Партии Зелёных» – 0,91 %, «Партии Роста» – 0,52 %, «Российской Партии Свободы и Справедливости» – 0,77 %, «Партии Пенсионеров» – 2,45 %, тем самым они не попадают в Госдуму РФ.

Итоги распределения мандатов и процент обновления депутатского корпуса являются изюминкой всех выборов. В таблице 3 представлена сравнительная характеристика итогов выборов в Госдуму Российской Федерации 2016 и 2021 гг.

Таблица 3

Сравнительная характеристика партийного парламента:
Государственная Дума Российской Федерации (2016, 2021 гг.), чел.

| | 2016 год | 2021 год |
|---------------------------------|--|---|
| Обновление депутатского состава | «Новые» депутаты: 234 из 450 (52 %) | «Новые» депутаты: 248 из 450 (55 %) |
| Итоговый партийный парламент | «Единая Россия» – 343 «КПРФ» – 42 «ЛДПР» – 39 «Справедливая Россия» – 23 «Родина» – 1 «Гражданская платформа» – 1 Самовыдвижение – 4 | «Единая Россия» – 324 «КПРФ» – 57 «ЛДПР» – 21 «Справедливая Россия» – 27 «Родина» – 1 «Гражданская платформа» – 1 Самовыдвижение – 5 «Партия Роста» – 1 «Новые люди» – 13 |

По итогам выборов видно, что «Единая Россия» имеет наибольшее число кандидатов в нижней палате. Основные направления программы партии: качественная модернизация экономики, выполнение социальных обязательств и гарантий, обеспечение

внутренней и внешней безопасности страны [4]. «Единая Россия» внедряет более пятнадцати инфраструктурных, культурных и социальных проектов, нацеленных на решение актуальных проблем и запросов жителей региона, среди которых «Безопасные дороги», «Городская среда», «Школа грамотного потребителя», «Историческая память», «Единая страна – доступная среда», «Старшее поколение» и др.

Анализ партийного состава парламента позволяет выявить рост представительства партий КПРФ на 35 % и «Справедливая Россия» на 17 %, а также числа самовыдвиженцев на 25 % и уменьшение числа кандидатов партии ЛДПР на 43 %.

На протяжении V, VI, VII созывов в нижней палате парламента по партийным спискам присутствовали представители четырёх партий. В VIII созыве прошла новая пятая партия – «Новые люди».

В таблице 4 приведены данные анализа взаимосвязи между отделениями партий и избирателями. Наблюдается высокая степень корреляции между численностью региональных отделений и числом голосов, получаемых на выборах.

Таблица 4

Взаимосвязь количества отделений партий и количества проголосовавших избирателей на выборах в Госдуму VIII созыва

| Партия | Количество проголосовавших избирателей, чел. | Количество региональных отделений по РФ, ед. | Коэффициент (чел./отделений) |
|-----------------------------------|--|--|------------------------------|
| «Единая Россия» | 28 064 200 | 85 | 33,02 |
| «КПРФ» | 10 660 669 | 81 | 13,1 |
| «ЛДПР» | 4 252 252 | 85 | 1,8 |
| «Справедливая Россия – За правду» | 4 201 744 | 85 | 5,04 |
| «Новые люди» | 2 997 744 | 60 | 4,9 |
| «Партия Пенсионеров» | 1 381 915 | 67 | 2,06 |
| «Яблоко» | 753 268 | 79 | 0,9 |
| «Коммунисты России» | 715 621 | 68 | 1,05 |
| «Зелёные» | 512 418 | 9 | 5,6 |
| «Родина» | 450 449 | 80 | 0,55 |
| РПСС | 431 530 | 49 | 0,54 |
| «Зелёная альтернатива» | 357 870 | 49 | 0,7 |
| «Партия Роста» | 291 465 | 81 | 0,35 |
| «Гражданская платформа» | 86 964 | 69 | 0,13 |

По результатам сравнительной характеристики можно отметить изменения в партийном парламенте. В Государственной Думе Российской Федерации появились мандаты других представителей. Также видно обновление корпуса депутатов на 55 %.

Таким образом, результаты проводимого анализа позволяют сделать вывод о том, что новые лица и свежие идеи в сочетании с постоянно лидирующими партиями создают основу для успешного и постепенного развития страны.

Список литературы

1. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. 04.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 8, ст. 740.

2. Затонский С. С. Смешанная избирательная система: преимущества и недостатки // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 1. – С. 122-126.

3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 24.09.2021).

4. Попова Ю. В. «Единая Россия» как опорный институт персоналистского режима [Электронный ресурс] // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». – 2020. – № 3. – С. 87-95. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/edinaya-rossiya-kak-opornyy-institut-personalistskogo-rezhima> (дата обращения: 26.09.2021).

© Анна Мария Линдерс,
аспирант, Московский государственный институт международных
отношений (университет) МИД РФ, г. Москва
amrada4@mail.ru

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ДОЛГОСРОЧНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ⁴³

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы влияния пандемии COVID-19 на долгосрочные изменения института выборов. Выявлено, что на первоначальном этапе большинство стран мира стремилось избежать изменения процедур проведения выборов в условиях эпидемиологического неблагополучия и предпочитало переносить выборы, но по мере продолжения пандемии усиливается тенденция к введению не только временных, но и долгосрочных изменений в правила и процедуры проведения выборов. Определены основные модели поведения государств относительно проведения выборов в период пандемии. Возникают новые практики реформирования избирательной системы, которые также обусловлены существующими карантинными ограничениями.

Abstract: The paper examines the impact of the COVID-19 pandemic on long-term changes in the institution of elections. It was revealed that at the initial stage, most countries of the world tried to avoid changing the procedures for holding elections in such conditions and preferred to postpone elections, but as the pandemic continues, the tendency to introduce not only temporary, but also long-term changes in the rules and procedures for holding elections is increasing. The main models of policy of states towards the conduct of elections during a pandemic have been studied. New practices of reforming the electoral system are emerging, which are also due to the existing quarantine restrictions.

Ключевые слова: выборы, пандемия COVID-19, электоральные реформы, электоральный менеджмент, избирательный процесс.

⁴³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31777.

Keywords: elections, COVID-19 pandemic, electoral reforms, electoral management, electoral process.

Пандемия COVID-19 привела к глубоким изменениям в различных сферах деятельности. Особые сложности связаны с изменениями, которые произошли в сфере избирательного процесса в условиях пандемии. В настоящее время можно отметить наличие системных и глубоких изменений в процедурах и практике проведения выборов [9]. Менее ясно, будут ли эти изменения временными, либо долгосрочными. Можно предположить, что многие из новаций в практике проведения выборов в условиях пандемии сохранятся и в последующем; но пока сложно предсказать, насколько широким будет круг этих долгосрочных изменений. Не ясно, какие из процедурных изменений прекратятся с периодом карантинных ограничений, а в отношении каких изменений пандемия выступила скорее катализатором.

В период с 21 февраля 2020 года по 21 сентября 2021 года страны мира предприняли следующие меры в связи с проведением выборов:

1) не менее 79 стран и территорий приняли решение перенести национальные и субнациональные выборы из-за пандемии, из них 42 страны перенести выборы и референдумы национального уровня;

2) не менее 137 стран и территорий приняли решение провести национальные или субнациональные выборы, несмотря на опасения, связанные с пандемией, из которых, по меньшей мере, 115 стран провели выборы или референдумы национального уровня;

3) не менее 57 стран и территорий в итоге провели выборы, которые первоначально были отложены из-за опасений, связанных с пандемией, из них 29 стран провели выборы или референдумы национального уровня.

Таким образом, практика показала, что решение о переносе выборов вплоть до прекращения пандемии оказалось скорее неудачным: поскольку продолжительность периода неблагоприятных условий оказалась гораздо дольше, чем это могло видаться весной 2020 года [4], немногие страны решились жертвовать вопросом легитимности действующих органов власти, у которых истек срок полномочий [10]. Почти половина стран мира, которые в 2020 году приняли решение о переносе выборов, в конечном счете были вынуждены провести их в этих неблагоприятных эпидемиологических

условиях. Можно предположить, что число таких стран еще больше возрастет в ближайшие месяцы; только немногие страны могут пойти на такое политическое решение, как перенос выборов на несколько лет. С другой стороны, можно предположить, что задержка в проведении выборов оказалась не лишеной смысла, поскольку позволила подготовиться к проведению выборов в этих неблагоприятных и непривычных условиях [7], изучить опыт других стран и провести выборы лучшим образом.

В любом случае можно уверенно утверждать, что наиболее распространенным ответом на ситуацию с пандемией стало проведение выборов при существующих условиях, при определенных изменениях порядка их проведения [8]. Принципиальной проблемой, на решение которой были направлены усилия большинства экспертов, стало решение задачи сохранения фундаментальных демократических свойств выборов при неизбежных изменениях процедуры и практики [2].

Меры по обеспечению санитарной защиты представляют определенную сложность [6]. Однако особую политическую сложность представляют вопросы допустимого уровня изменений процедур, имеющих политическое значение, в том числе соблюдение фундаментальных демократических стандартов проведения выборов. Прежде всего, это касается обеспечения полноценного наблюдения за выборами [1, 5], прав кандидатов на проведение предвыборной кампании и т.д.

В некоторых государствах в период пандемии возникла принципиально новая модель реформирования избирательной системы: изменения электоральных институтов первоначально вводятся в качестве временных [3], на следующем этапе нормативно закрепляется возможность их сохранения на неограниченный период.

Изменения государственной электоральной политики в условиях пандемии COVID-19 отличаются степенью интенсивности и масштабом. Умеренные изменения, принимаемые после согласования с общественностью и политическими силами, могут способствовать поддержанию уровня доверия к избирательному процессу.

Список литературы

1. Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С.150-162.

2. Гришин Н. В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33-47.

3. Гришин Н. В., Линдерс А.М. Р. Децентрализация системы управления выборами // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). – 2020. – № 3. – С. 99-115.

4. Закускин А. А. Будут ли новые переносы дат голосования? // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 9-7 (78). – С. 51-53.

5. Морозова О. С. Международное наблюдение на выборах в условиях пандемии// Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2020. – № 3. – С. 118-123.

6. Asplund E., Heuver L., Ahmed F., Stevense B., Umar S., James T., Clark A. Elections and COVID-19: Health and safety in polling stations. – Stockholm, 2021.

7. Birch S. et al. How to hold elections safely and democratically during the COVID-19 pandemic. 2021. – L. : The British Academy, 2021.

8. Elections and COVID-19 / Edited by T. James, A. Clark and E. Asplund. – Stockholm : International IDEA, 2020.

9. Global overview of COVID-19: Impact on elections. – Stockholm : Interactional IDEA, 2021.

10. James T. Adapting elections to COVID-19: five key questions for decision makers. – Stockholm : Interactional IDEA, 2021.

© Оксана Сергеевна Морозова,

кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой
политологии и обществознания Рязанского государственного
университета имени С. А. Есенина, г. Рязань
osmorozova80@mail.ru

МИССИИ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ СОДРУЖЕСТВА И АФРИКАНСКОГО СОЮЗА В ОЦЕНКЕ ВЫБОРОВ⁴⁴

***Аннотация:** наблюдение является важной частью избирательного процесса. Международное наблюдение, реализуемое силами межгосударственных и негосударственных организаций, признается необходимым элементом демократических выборов. Для стран Африки данное положение особенно актуально, учитывая их долгий демократический транзит. На континенте традиционно наблюдали за выборами межправительственные структуры, которые либо включали в себя африканские страны, либо вообще не имели их в качестве членов. С 2012 года Африканский союз также активно включился в этот процесс. В связи с этим представляет научный интерес сравнительное исследование рекомендаций, подготовленных миссиями наблюдателей от различных международных организаций.*

***Abstract.** Observation is an important part of the electoral process. International monitoring, carried out by the forces of interstate and non-governmental organizations, is recognized as a necessary element of democratic elections. For African countries, this situation is especially relevant, given their long democratic transit. On the continent, intergovernmental structures have traditionally observed elections, which either included African countries or did not have them as members at all. Since 2012, the African Union has also been actively involved in this process. In this regard, a comparative study of the recommendations prepared by observer missions from various international organizations is of scientific interest.*

***Ключевые слова:** выборы, международный уровень наблюдения, Содружество, Африканский союз, электоральный процесс, миссии наблюдателей.*

⁴⁴ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

Keywords: elections, international level of observation, Commonwealth, African Union, electoral process, observer missions.

Международное наблюдение, как со стороны межгосударственных, так и негосударственных организаций, признается необходимым элементом демократических выборов [1, с. 150]. Для африканских стран данное положение особенно актуально, поскольку последние десятилетия XX – начало XXI века ознаменовались для большинства из них серьезными потрясениями в общественно-политической сфере.

На Африканском континенте наблюдают за выборами межправительственные структуры, не имеющие непосредственного отношения к региону, но считающие это своим долгом (например, ЕС), либо включающие в свой состав африканские страны, сохраняя наследие колониального прошлого (к примеру, Организация Франкофонии, Содружество наций). Начиная с начала 2000-х гг. к этому процессу помимо региональных африканских сообществ присоединился Африканский союз [3, с. 85].

Стремление Африки контролировать свою судьбу имеет долгую историю и занимает центральное место в африканской политической мысли. Одним из проявлений этого в современной Африке является выдвижение на первый план политического идеала «африканских решений африканских проблем» в дискурсе о мире и безопасности на континенте. Его непосредственные истоки связаны с двумя взаимосвязанными событиями. Во-первых, это окончание «холодной войны» и возникновение нового глобального порядка, в котором Африка «потеряла» свою геостратегическую ценность и была призвана сама справиться с беспорядком, оставленным наследием колониализма. Во-вторых, это изменение характера конфликтов, которое привело к пониманию того, что Африке необходимо разработать свои собственные механизмы для преодоления стоящих перед ней проблем мира и безопасности. С. А. Холмс так писал об этом периоде: «будучи разделенной и колонизированной европейскими державами и превращенной сверхдержавами в пешек, рыцарей и ладей на шахматной доске холодной войны, Африка теперь сталкивается с новой разрушительной проблемой: безразличием» [8].

Ситуация изменилась с осознанием международным сообществом того, что очаг напряженности в Африке может угрожать стабильности всей мировой системы. Это вызвало понимание роли

выборов в укреплении демократии и, в связи с этим возник спрос на международный мониторинг избирательного процесса, в первую очередь из-за рубежа [5, с. 478].

Рассмотрим деятельность в сфере наблюдения за выборами на континенте двух крупных международных организаций: Содружества наций и Африканского союза.

Так, Содружество наций с 1980 года вплоть до настоящего времени наблюдало за более чем 130 выборами в 36 странах. Организация объединила бывшие английские колонии, в том числе и в Африке, тем или иным образом пытаясь сохранить влияние метрополии [4, с. 15].

Каждая группа наблюдателей Содружества создается генеральным секретарем Содружества по приглашению избирательной комиссии или правительства страны и состоит из видных деятелей – от бывших глав правительств и министров до действующих и бывших членов избирательных комиссий, парламентариев, а также представителей гражданского общества, органов по правам человека и СМИ.

Африканский союз (АС) – это межправительственная организация, созданная в 2002 году (и заменившая ОАЕ) для содействия единству и солидарности африканских государств, стимулирования экономического развития и содействия международному сотрудничеству.

Организация постепенно начала обращать внимание на все большее количество сфер общественно-политической жизни, и в 2012 г. направила первую миссию наблюдателей в Сьерра-Леоне. В 2019 году АС представила максимальное количество отчетов по работе миссий по наблюдению на выборах – 31. На 2020 г. было намечено также широкое присутствие наблюдателей АС на выборах в африканских странах, однако пандемия COVID-19 привела к отмене либо переносу выборов и ограничениям на работу представителей международных организаций.

Тем не менее для целей настоящего исследования необходимо выбрать государства, которые принимали у себя миссии наблюдателей и от Содружества, и от Африканского союза. Также в качестве критерия был использован уровень индекса демократии. Исходя из данных за 2020 г. были определены страны с низким, средним и высоким уровнем индекса [7].

Из стран с наиболее высоким показателем индекса была выбрана Гана. Среднее значение индекса у Кении, Сьерра-Леоне и Малави. Из стран с низкими показателями индекса предстояло выбрать государство, относительно приближенное к Гане по численности населения (29 млн.). Экваториальная Гвинея (836 тыс.) и Джибути (921 тыс.), несмотря на то, что принимали дважды миссии наблюдателей от Африканского союза, слишком малы по сравнению с уже выбранными странами с высоким и средним показателем индекса. Таким образом, выбор пал на Зимбабве (16 млн. жителей).

Во всех рекомендациях АС содержатся предложения по совершенствованию законодательства о выборах. Правительству Зимбабве было дано напоминание о необходимости принятия и ратификации Африканской хартии.

Из числа рекомендаций по формированию специальных избирательных органов можно выделить отдельное предложение миссии АС в 2017 г. по созданию в Гане специального органа по регистрации политических партий с тем, чтобы уменьшить нагрузку на Европейскую комиссию по техническому управлению выборами. Для Кении и Ганы были даны рекомендации улучшить процесс регистрации граждан, проживающих за рубежом, и создать условия для их участия в национальных выборах. Зимбабве было предложено рассмотреть возможность организации такого рода голосования, поскольку на рассматриваемых выборах и ранее такой возможности не было предусмотрено совсем. Важным аспектом в рекомендациях для всех стран прописано как обучение членов избирательных комиссий, так и просвещение избирателей. В Кении в 2013 году критике подверглись слишком короткие сроки обучения. В Гане в качестве одной из рекомендаций прозвучало использование местных языков при проведении кампаний по электоральному просвещению.

Миссия АС на выборах 2017 г. в Гане отметила необходимость изменения границ избирательных округов в целях их выравнивания. В 2020 г. такого вопроса у наблюдателей от АС уже не возникло.

Составление реестра избирателей и в Кении на выборах 2013 и 2017 гг., и в Зимбабве в 2018 г. сопровождалось нарушениями и вызывало негативную реакцию электората. Также было обращено внимание на необходимость устранения нарушений тайны голосования по почте и использования полицейских и армейских казарм в качестве избирательных участков. В Кении оба раза миссии АС рекомендовали увеличить количество избирательных участков для избегания больших

очереди. Кроме того, электронная система документооборота оказалась взломана, поэтому прозвучало предложение дублировать данные и в традиционном бумажном виде. В Кении в 2013 г. в день голосования избиратели получали 6 бюллетеней (по числу выборов разного уровня), и их нужно было опустить каждый в урну определенного цвета. Наблюдатели отметили в итоговом отчете, что из-за проблем с освещением в помещениях для голосования были нередки случаи, когда избиратели не могли разглядеть цвет ящика и ошибались. И на последующих выборах эта проблема окончательно не разрешилась.

В Кении и Зимбабве отмечались проблемы с доступом на избирательные участки инвалидов, использующих средства передвижения. В Гане ситуация несколько лучше, там более 80% помещений для голосования были приспособлены для этого.

В каждой из рассматриваемых стран миссии по наблюдению отметили возросшее количество женщин в числе членов избирательных комиссий. Но среди кандидатов их по-прежнему гораздо меньше, чем мужчин. В Кении приняты нормы о квотах для женщин-кандидатов, но, как отмечали наблюдатели от АС, эти положения избирательного законодательства фактически не выполнялись. Для СМИ Зимбабве и Кении были даны рекомендации более широкого освещения избирательных кампаний женщин.

Как отметила миссия Содружества, впервые в Зимбабве было четыре кандидата в президенты от женщин. Однако наблюдатели были проинформированы о том, что во время праймериз политических партий немногие кандидаты-женщины добились успеха, что привело к опасениям по поводу дальнейшего снижения представленности женщин [6].

Роль СМИ в освещении избирательного процесса во всех исследуемых странах не была нейтральной. Миссия АС в Гане отмечала, что представителям СМИ нужно обходиться без «ненавистнических речей», в Зимбабве было зафиксировано, что представление информации было искажено в пользу определенных партий и кандидатов. Миссия Содружества в Гане уделила особое внимание анализу социальных сетей, указав на то, что «использование дезинформации и дезинформации через платформы социальных сетей все чаще становится потенциальным оружием против демократии».

Было отмечено, что в преддверии выборов 2019 года и впервые в своей электоральной истории Малави применила процесс

биометрической регистрации избирателей. Процесс регистрации избирателей также был связан с национальным процессом регистрации актов гражданского состояния, в рамках которого гражданам предоставлялись национальные удостоверения личности. Группа наблюдателей Содружества высоко оценила усилия Малавийской избирательной комиссии по выполнению рекомендаций, вынесенных миссиями наблюдателей после предыдущих выборов в 2014 году. Вместе с тем она отметила некоторые несоответствия в применении процедур, особенно после закрытия избирательных участков, например, заполнения итоговых форм [9].

Группа наблюдателей заявила, что существуют также непоследовательные толкования того, что представляет собой недействительное голосование, хотя все четко изложено в описании процедур голосования.

Миссия АС на этих же выборах отметила, что общая политическая обстановка была относительно спокойной, поскольку политические партии и их кандидаты проводили мирные кампании, хотя и с отдельными случаями жестоких столкновений между сторонниками ведущих партий.

АС вынесла следующие ключевые рекомендации по улучшению будущих выборов в Малави: исполнительной и законодательной власти выделить достаточные ресурсы, позволяющие обеспечить проведение мероприятий по гражданскому просвещению; предоставить достаточные ресурсы управлению регистрации политических партий; избирательным комиссиям увеличить количество дней для обучения сотрудников избирательных комиссий и обеспечить дополнительную подготовку должностных лиц по процедурам закрытия участков и подсчета голосов.

Миссия АС также обратила внимание на необходимость расширения участия женщин посредством соблюдения закона о гендерном равенстве.

Выборы 2018 г. в Сьерра-Леоне стали четвертыми демократическими выборами после гражданской войны и вторыми, которые должны были проводиться Национальной избирательной комиссией. Группа наблюдателей АС не заметила никаких нарушений в ходе процесса голосования, была удовлетворена процессом и оценила его как в целом хороший. Миссия Содружества положительно оценила решение об ограничении числа избирателей, прикрепленного к каждому участку, до 300 чел. [11].

Особые проблемы при использовании биометрии выявились в Кении, когда система начала давать сбой в день голосования в 2013 г. Наблюдатели в данном случае отметили необходимость более тщательного тестирования аппаратуры и механизмов, но и к 2017 г. эта проблема полностью не была устранена. В Зимбабве члены миссии АС, оценивая значимость институтов гражданского общества в избирательном процессе, указали на необходимость отмены платы, которую вносили эти организации при аккредитации наблюдателей на национальных выборах.

Проблема финансирования избирательных кампаний также характерна для всех рассматриваемых стран. В Кении и Зимбабве проблема стоит особенно остро. Наблюдатели отмечают, что необходимо четкое законодательное регулирование и контроль за исполнением требований о максимальных размерах пожертвований, объеме финансирования кандидатов и партий в целом и т.д. В качестве одной из рекомендаций по данному вопросу правительству Зимбабве было предложено рассмотреть возможность государственного финансирования независимых кандидатов.

Сравнивая рекомендации миссий наблюдателей от АС или Содружества, можно увидеть во многом схожую позицию по большинству вопросов. В отдельных случаях, как, например, при оценке выборов в Зимбабве, Содружество было более лояльно настроено, вероятно, из-за того, что эта страна после перерыва вновь вернулась в состав данной организации. Рекомендации Содружества более универсальны, а Африканского союза – более детальные, с учетом местной специфики. Явно диаметральных позиций они не занимали ни в одном из рассматриваемых случаев.

В последнее время все чаще возникают вопросы, касающиеся профессионализма и беспристрастности наблюдателей за выборами. В Кении такого рода обеспокоенность возникла после выборов в августе 2017 года, когда Верховный суд Кении аннулировал победу Ухуру Кеньяты, несмотря на то, что наблюдатели полагали, что выборы были заслуживающими доверия. Жесткая борьба за власть, развернувшаяся во время выборов, имела тенденцию привлекать международных наблюдателей, поскольку каждый политический соперник ожидал, что наблюдатели поддержат его позицию. Автор одного из исследований по выборам в Кении пришел к выводу, что обвинения в беспристрастности, выдвинутые против наблюдателей, призваны служить политическим целям тех, кто их выдвигает. Так, заявления о

предвзятости могут быть использованы оппозицией для оправдания протестов после выборов [10, с. 49].

Г. С. Тапоко, руководитель группы по вопросам демократии и помощи в проведении выборов в департаменте по политическим вопросам Африканского союза, отвечая на вопрос о том, укрепляет ли международное наблюдение за выборами государственный суверенитет в африканских государствах или ослабляет его, приходит к таким выводам. Во-первых, присутствие международных наблюдателей на выборах в принимающем государстве не нарушает суверенитет государства. Во-вторых, международное наблюдение за выборами повышает демократическую легитимность в соответствующем государстве. В-третьих, международное наблюдение за выборами является инструментом, используемым для укрепления законного суверенитета государства. Он опровергает точку зрения о том, что международное наблюдение за выборами использовалось для ущемления суверенитета стран, особенно в постконфликтных государствах [12, с. 46].

Это утверждение подкрепляет тезис о том, что избирательные стандарты [2, с. 46], включающие в себя наблюдение, в том числе международное, за выборами, оставят востребованными подготовку и развертывание миссий различными организациями, которые либо, как Африканский союз, находят для себя новую форму расширения влияния, либо, как Содружество, пытаются его сохранить.

Список литературы

1. Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 150-162.

2. Гришин Н. В. Развитие международных избирательных стандартов: Что дальше? // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33-47.

3. Морозова О. С. Международное наблюдение на выборах: опыт неправительственных организаций Африки // Африка: постколониальный дискурс. Тезисы докладов участников Всероссийской конференции / отв. редакторы Т. М. Гавристова, Н. Е. Хохолькова. – М., 2020. – С. 85-87.

4. Морозова О. С. Политика Содружества наций в сфере организации и проведения выборов // Выборы: теория и практика. – 2019. – № 1. – С. 12-21.

5. Anglin D. G. International Election Monitoring: The African Experience // African Affairs. – 1998. – № 97. – P. 471–495.

6. Commonwealth observers urge patience as Zimbabwe awaits final results [Electronic resource]. URL: <https://thecommonwealth.org/media/news/commonwealth-observers-urge-patience-zimbabwe-awaits-final-results>.

7. Global democracy has a very bad year [Electronic resource]. URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>.

8. Holmes S. A. Africa, From the Cold War to Cold Shoulders // The New York Times. – 1993. – March 7.

9. Malawi election handled with 'professionalism and dedication': observer group [Electronic resource]. URL: <https://thecommonwealth.org/media/news/malawi-election-handled-professionalism-dedication-observer-group>.

10. Nginy M. N. International election observers in Kenya's 2017 elections. Impartial or partisan? // Journal of African Elections. – 2018. – № 3. – Pp. 49-71.

11. Observer group's report on Sierra Leone's elections released [Electronic resource]. URL: <https://thecommonwealth.org/media/news/observer-group%E2%80%99s-report-sierra-leone%E2%80%99s-elections-released>.

12. Tapoko G. C. Election observation and the question of state sovereignty in Africa? // Journal of African Elections. – 2017. – № 2. – Pp. 46-71.

© **Дмитрий Ильич Петросян**,
кандидат философских наук, доцент РАНХиГС, г. Владимир,
Среднерусский консалтинговый Центр
ilyich87@yandex.ru

© **Игорь Валерьевич Свинцов**,
кандидат экономических наук, доцент,
Владимирский государственный университет
им. А. Г. и Н. Г. Столетовых, г. Владимир,
Среднерусский консалтинговый Центр

НЕДОВЕРИЕ К ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ КАК ФАКТОР ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПАССИВНОСТИ

***Аннотация:** в статье анализируются основные факторы, влияющие на электоральную активность либо на электоральную пассивность избирателей на выборах федерального уровня. Статья написана по результатам мониторинга и исследований, проводившихся «Среднерусским консалтинговым Центром» совместно с Избирательной комиссией Владимирской области.*

***Abstract.** Key factors influencing electoral activity or electoral inactivity of voters (at the federal level elections) are analyzed in this publication. The paper is based on the results of opinion polls and other studies of Mid-Russian Consulting Center in cooperation with Vladimir Regional Electoral Commission.*

***Ключевые слова:** электоральная активность, электоральная пассивность, выборы, Государственная Дума, политические партии.*

***Keywords:** electoral activity, electoral inactivity, elections, State Duma, political parties.*

В сентябре 2021 года состоялись выборы в Государственную Думу Российской Федерации. Еще предстоит серьезно проанализировать электоральную активность граждан на этих выборах и факторы, ее определившие. В этой связи представляется интересным вернуться немного назад, к прошлым думским и президентским выборам – ведь опираясь на результаты их анализа, можно будет продолжить рассмотрение тенденций и трендов электорального поведения избирателей.

В декабре 2016 г. по заданию Избирательной комиссии Владимирской области исследовательская компания «Среднерусский консалтинговый Центр» провела третий этап мониторинга электорального поведения жителей Владимирской области. Целью исследования явилось определение факторов, от которых в первую очередь зависит электоральная активность и электоральная пассивность населения Владимирской области.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- выявить степень доверия респондентов к избирательной системе Российской Федерации и к сложившейся практике выборного процесса;
- выяснить мнение респондентов об основных причинах электоральной пассивности россиян;
- выявить степень доверия респондентов к основным политическим институтам;
- определить рекомендуемые респондентами меры по повышению электоральной активности россиян.

Сбор информации осуществлялся методом анкетного опроса. Исследование проводилось в областном центре, а также в городах Гусь-Хрустальный, Ковров, округе Муром, ЗАТО город Радужный, в Александровском, Вязниковском, Гороховецком, Гусь-Хрустальном, Камешковском, Киржачском, Ковровском, Кольчугинском, Меленковском, Петушинском, Селивановском, Собинском, Судогодском, Суздальском и Юрьев-Польском районах.

Всего опрошено 1077 чел. В том числе:

- в г. Владимире – 443 чел. (41,1 %);
- в малом или среднем городе - 445 чел. (41,3 %);
- в сельской местности – 172 чел. (16,0 %).

Мужчины составили 43 % выборки, женщины – 57 %.

Возрастной состав выборки:

- 18 – 30 лет – 26,7 %;
- 31 – 50 лет – 45,9 %;
- свыше 50 лет – 27,4 %.

Поскольку очередной этап мониторинга проводился вскоре после выборов в Государственную Думу РФ 18 сентября 2016 г., именно эта кампания стала основой для анализа электорального поведения жителей области.

На вопрос о том, голосовали ли они на выборах 18 сентября 2016 г., 56 % респондентов ответили утвердительно. Бросается в глаза явное превышение доли «голосовавших» над показателями реальной явки на выборах (38 %). Подобную картину мы наблюдали и на предыдущих этапах исследования. Так, в ходе опроса, проведенного в 2010 г., о своем участии в выборах Президента РФ в марте 2008 г.

заявили 79 % респондентов при реальной явке 59 %, а в выборах депутатов ЗС области в марте 2009 г. – 47 % респондентов при реальной явке 34 %.

В ходе опроса, проведенного в 2013 г., о голосовании на выборах Президента РФ заявили 72 % респондентов, а на выборах депутатов ЗС и губернатора области в сентябре 2013 г. – 57 % опрошенных (при реальной явке в 56 % и 28 % соответственно).

Очевидно, что далеко не все респонденты, которые отметили, что они голосовали на выборах, действительно делали это. Скорее всего, они отметили вариант ответа «Да, голосовал», подчиняясь известному в социологии эффекту социально одобряемого поведения, которым, несмотря на поступательное снижение реальной явки, в общественном мнении все же пока остается участие в выборах, а не отказ от него.

Те жители области, которые указали, что не голосовали 18 сентября 2016 г., чаще всего объясняют свой отказ от участия в выборах депутатов областного ГД РФ двумя причинами (рис. 1):

1) отсутствие реальной конкурентной борьбы и, следовательно, предрешенность результатов (30 %);

2) неверие в честность выборов (26 %).

Отметим, что эти причины были наиболее важными и в 2010, и в 2013 г., но теперь они поменялись местами. Отсутствие конкуренции на выборах теперь волнует респондентов больше, чем нечестность их организации и проведения.

В 2013 г., как и в 2010-м, третье и четвертое места делили такие причины, как отсутствие интереса к политике (13 %) и отмена графы «Против всех» (12 %). На данном этапе исследования их отметили примерно те же доли респондентов (соответственно 10 % и 12 %). Однако третье и четвертое места теперь занимают причины, которые включены в анкету впервые: «Политики не выполняют своих обещаний» - 24 % и «У меня были более важные дела (дача, грибы, домашние заботы и т. п.)» - 21 %. Таким образом, косвенно каждый пятый увязал отсутствие на выборах с сентябрьскими заботами.

Каждый десятый респондент отметил еще один вариант, отсутствующий на предыдущих этапах исследования, – «Партии и кандидаты не предлагают четких и понятных программ».

Все остальные причины традиционно отмечают не более 6-7 % ответивших на вопрос.

Таким образом, на протяжении всех лет наблюдений главными причинами отказа от голосования являются неверие в честность выборов и отсутствие реальной конкуренции между партиями и кандидатами. Неудовлетворенность самим характером выборной процедуры явно более значима, чем отсутствие интереса к политике. Значительная часть абсентеистов, игнорируя выборы, проявляет своего рода активную позицию, не желая становиться объектом манипуляций.



Рис. 1. Почему респонденты не голосовали на выборах в сентябре 2016 г.

Недовольство отсутствием конкуренции примерно равно распространено во всех возрастных группах. В то же время нечестность выборов чаще отмечают респонденты среднего и старшего возраста (по 28 % против 23 % среди молодежи).

С возрастом увеличивается доля недовольных тем, что политики не выполняют своих обещаний (с 19 % среди молодежи до 37,5 % среди пожилых респондентов).

Старшее поколение чаще всех недовольно отменой графы «Против всех» (22 % против 12 % в среднем по выборке), а также чаще отмечает, что выборов стало слишком много и они уже надоели (12 % против 6 % в среднем по выборке).

Неудивительно, что наименьший интерес к политике проявляет молодежь (13 % против 10 % среди представителей среднего и 6 % старшего поколений). А вот более важные дела, чем участие в выборах, довольно часто находятся не только у самых молодых, но и у респондентов в возрасте 31 – 50 лет (22 – 24 % против 15 % среди представителей старшего поколения).

Показательно и то, что именно наиболее экономически активная часть респондентов – в возрасте от 31 до 50 лет – чаще предъявляет претензии к содержанию и способу подачи политических программ (15 % против 11 % в среднем по выборке).

Если на предыдущий вопрос отвечали только респонденты, не участвовавшие в выборах, то следующий был обращен ко всем. Участникам опроса было предложено оценить, почему многие россияне не ходят голосовать. Как и на предыдущих этапах исследования, подобная постановка вопроса выявляет еще более распространенную убежденность в господстве двух причин абсентеизма (рис. 2). Неверие в честность выборов отмечает явное большинство жителей области (56 %). Предсказуемость результатов выборов названа основной причиной неучастия россиян в голосовании половиной опрошенных (49 %).

Справедливости ради следует указать, что и в данном случае неверие в честность выборов отмечается реже, чем в 2013 г (было 62 %). Однако эта причина все равно отмечается чаще, чем все другие.

Вновь выросла доля респондентов, считающих, что электоральная активность россиян снижается из-за того, что выборы, по их мнению, не оказывают никакого реального влияния на жизнь страны, региона и города (55 %). Данная причина вновь, как и в 2010 г., стала второй по значимости.

Подключение к оценке причин низкой явки голосовавших респондентов повышает значимость такого фактора, как отсутствие интереса к политике. В среднем данный вариант ответа выбрали 33 % опрошенных. Обратим внимание, что доля сторонников подобной

точки зрения на каждом этапе наблюдений немного снижается (с 40 % в 2010 г. и 36 % в 2013 г.).

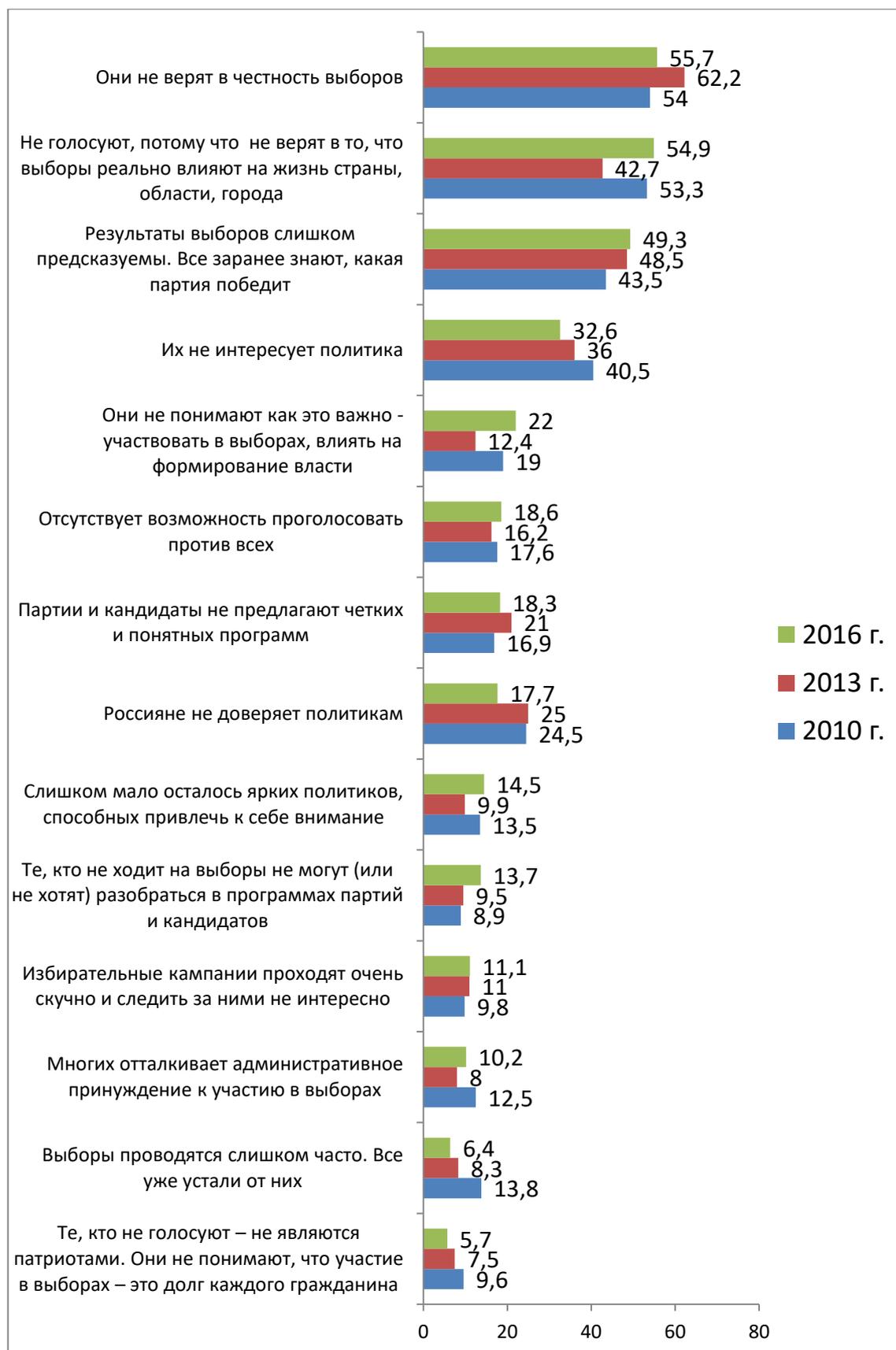


Рис. 2. Почему многие россияне не ходят голосовать

Обратим внимание и на то, что представление об отсутствии интереса к политике как об одной из причин нежелания голосовать явно завышено. Ее отметили 33 % голосовавших и 32 % неголосовавших. То есть среди абсентеистов свое собственное поведение этой причиной объяснили лишь каждый десятый респондент, а другим этот мотив приписывает почти каждый третий из них.

Вообще, мы видим почти полное единодушие голосовавших и неголосовавших почти по всем позициям. Неголосовавшие респонденты заметно реже голосовавших склонны обвинять себя и себе подобных в непонимании важности участия в выборах, как в способе формирования власти (13 % против 29 % среди голосовавших) и в отсутствии патриотизма (3 % против 7 %). Впрочем, если первая из этих причин еще может быть отнесена к числу проблем средней важности, то вторая стоит последней в списке (6 %).

Более или менее часто (по 18%), наряду с непониманием важности участия в выборах (22 %), отмечаются и такие три причины, как отсутствие возможности проголосовать против всех, отсутствие у партий и кандидатов четких и понятных программ и недоверие к политикам.

Остальные причины упоминаются заметно реже.

Так или иначе, вновь приходится признать, что жители области при оценке причин низкой явки склонны делать упор в первую очередь именно на недоверие россиян к сложившемуся институту выборов и к политикам, а не на отсутствие у них интереса к политике, политической культуры или патриотизма.

Недоверие жителей области к сложившейся практике выборов подтверждается и распределением ответов на вопрос о том, отражают ли результаты выборов истинные предпочтения избирателей. Более половины респондентов сомневаются в этом. Четверть жителей области прямо заявляют, что результаты выборов серьезно искажаются при подсчете голосов (26 %). Еще четверть соглашается с тем, что из-за низкой явки результаты выборов отражают мнение лишь небольшой доли избирателей (25 %). Наконец, 5 % ответивших на вопрос убеждены, что на результаты выборов влияет отсутствие равного доступа партий и кандидатов к СМИ. В сумме получается 55 %.

При этом, правда, данная сумма оказалась самой меньшей за все годы наблюдений. В 2010 г. данный показатель составлял 67 %, а в 2013 г. – 70 %. Особенно снизился уровень недоверия к честности подсчетов (с 37 % в 2013 г. до 26 % в 2016 г.).

Одновременно выросла численность обеих групп, согласных, что результаты выборов адекватны настроениям избирателей. Самой заметной стала доля хоть и признающих некоторые нарушения в ходе выборов, но все же считающих их результаты в целом честными (30 % вместо 21 % в 2013 г.). А доля считающих, что выборы полностью отражают предпочтения избирателей, увеличилась почти вдвое (с 7 % до 13 %). Однако все равно сторонники данной точки зрения остаются в явном меньшинстве.

Но в целом следует отметить некоторый рост уверенности в способности выборной процедуры отразить истинные предпочтения избирателей.

Отметим, что оценка того, насколько адекватны результаты выборов настроениям избирателей, принципиально не зависит ни от пола, ни от возраста, ни от места жительства респондентов, ни от уровня их образования. Можно лишь обратить внимание на то, что чуть больший скептицизм высказывают мужчины (57 %), молодежь (59 %), жители областного центра (60 %) и респонденты со средним специальным образованием (58 %). Но на самом деле население области единодушно в этом вопросе: ни в одной демографической группе скептики не составляют менее половины.

Наблюдения за электоральной кампанией 2021 г. позволяют предположить, что отмеченные в ходе предыдущих избирательных циклов тенденции будут подтверждены новыми данными, которые мы намерены получить при анализе последних поствыборных настроений жителей Владимирской области. На наш взгляд, очевидно, что все более явным становится зависимость электоральной активности граждан от уровня удовлетворенности самой выборной процедурой, а не от степени их политизированности или аполитичности.

Список литературы

1. Конституция РФ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Концепции и определения демократии. Антология. – М. : Комкнига, 2006. – 219 с.
3. Мельвиль А. Ю. О траекториях посткоммунистической трансформации // Политические исследования. – 2004. – № 2.
4. Менегетти А. Кризис современной демократии. – М. : Онтопсихология, 2018. – 220 с.
5. Мюллер Я.-В. Споры о демократии: Политические идеи в Европе XX века. – М. : Издательство Института Гайдара, 2017. – 400 с.
6. Хелд Д. Модели демократии. – М. : Дело, 2014. – 539 с.

**Российская государственность на пути в будущее:
традиции и траектории политико-правовых реформ
(к 250-летию со дня рождения М. М. Сперанского)**

Материалы
IX Научно-практической конференции
по исследованию российской государственности

15 октября 2021 года

Редактор: А. М. Перегудова
Корректор: Н. М. Орлова
Дизайн: А. Е. Дмитриев

Сдано в набор 24.11.2021.
Подписано в печать 20.01.2022.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman.
Усл. печ. л. 11. Авт. л. 9,1.
Тираж 500 экз. Заказ № 610/21.

Отпечатано во Владимирском филиале федерального
государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а,
контактный телефон (4922) 52-27-89