

ПРОБЛЕМНЫЙ  
АНАЛИЗ  
и

ГОСУДАРСТВЕННО-  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ  
ПРОЕКТИРОВАНИЕ

ПОЛИТОЛОГИЯ  
ЭКОНОМИКА  
ПРАВО

Научный журнал

Редакционный совет

Якунин В.И.  
(председатель)

Сулакшин С.С.  
(заместитель председателя)

Багдасарян В.Э.

Гринберг Р.С.

Лисицын-Светланов А.Г.

Попова Е.В.

Порфирьев Б.Н.

Садовничий В.А.

Сильвестров С.Н.

Торкунов А.В.

Якобсон Л.И.

Главный редактор журнала —

Макаров В.Л.

Заместители главного редактора —

Лексин В.Н.

Соловьев А.И.

Тихомиров Ю.А.

Выпускающий редактор

Игнатенко Г.И.

Содержание № 4, том 2, 2009

От редакции.....5

Тема номера: развитие  
федеративных отношений  
в России

О.В. Кузнецова

**Региональные аспекты  
деятельности федеральных  
институтов развития.....6**

В статье анализируется влияние федеральных институтов развития на социально-экономическое состояние регионов. Показывается, что в целом значительная часть средств концентрируется в регионах с высоким и средним уровнем экономического развития, тогда как наиболее проблемные регионы поддержку получают очень редко. Отмечается проблема отсутствия понятных и прозрачных правил выбора поддерживаемых регионов.

*Ключевые слова: институты развития, инвестиционный проект, регионы.*

А. Е. Коньков

**Проблемы и тенденции  
моделирования федерализма  
в России .....24**

В ходе реализации в России институциональных реформ начала XXI века были осуществлены значительные перемены в системе центр-периферийной организации страны. Эти изменения, по мнению автора, носили во многом радикальный характер, утверждая новую парадигму отношений между центром и российскими регионами, заставляя формулировать и выстраивать новые национальные стандарты федеративного устройства.

*Ключевые слова: федерализм, федеральные отношения, регионы.*

Е.В. Андрушина

**Программный подход как основной механизм реализации региональной политики: европейское и российское пространство** ..... 38

В статье рассматривается региональный уровень принятия и реализации государственных решений, причем региональная интеграция в рамках российского государства сопоставляется с наиболее эффективной в настоящее время моделью регионального сотрудничества в рамках ЕС.

*Ключевые слова:* региональная политика, региональная интеграция, Структурный фонд.

Г.Н. Шумкин

**Регионы России в международных сопоставлениях** ..... 55

В данной работе предпринимается попытка сопоставить по экономическому потенциалу регионы России и различные страны мира.

*Ключевые слова:* показатели развития, регионы, Валовый региональный продукт.

М.В. Гликвич-Золотарева

**Государственно-территориальное устройство как фактор развития России: прошлое и настоящее** ..... 65

Автор, используя при исследовании истории России синергетический подход, обнаруживает в процессе становления федеративной системы ряд закономерностей, что позволяет ей выделить основные факторы, определяющие состояние и эволюцию федеративной системы.

*Ключевые слова:* синергетика, полицентризм, ресурс развития, управление территориями.

## Вопросы методологии

Е. Д. Соложенцев

**Логико-вероятностный подход к управлению риском и эффективностью в социально-экономических и государственных системах** ..... 80

В статье излагаются основные положения разработанной российскими уче-

ными информационно-инвестиционно-интеллектуальной методологии (ИИИ-технологии) на основе логико-вероятностного (ЛВ) исчисления, которая позволяет решать сложные задачи в социально-экономических и государственных системах.

*Ключевые слова:* ИИИ-технологии, математический аппарат, логико-вероятностное исчисление, ЛВ-управление.

## Научная дискуссия

Доклад — В.Б. Исаков

**Идеология и нормативно-правовая система как основания системности государственного управления** ..... 86

В докладе рассматриваются острые проблемы соотношения идеологии, власти, права и управления в российском обществе и государстве. Автор делает вывод, что в стране вектор общественного развития направлен к идеологическому плюрализму, который предполагает существование такого концепта, как «общенациональная идеология». Отсутствие национальной идеологии приводит к тому, что Россия проигрывает значимые позиции в международном общественном мнении и становится беззащитной перед лицом идеологических атак, внешних и внутренних.

*Ключевые слова:* идеология, идеологический плюрализм, национальные интересы.

Выступления

Н.М. Казанцев

**Идеология как необходимое, но недостаточное условие для права** ..... 94

Автор, сравнивая способы формирования идеологических и правовых документов, доказывает, что они отличаются даже на уровне языковых структур. Причем идеология, по его мнению, — это зародыш права у народа, который еще не обрел права и не стал правовым народом, т.е. нацией.

*Ключевые слова:* идеология, доктрина, нормы права, идеологема.

О.В. Гаман-Голутвина

**Компенсаторная функция**

**идеологии в России** ..... 101

В выступлении проводится параллель между российскими конституциями и проектами конституций разных веков. По мнению автора, на протяжении длительных периодов российское общество и государство развивались в соответствии с одной и той же моделью, в которой политика первична по отношению к экономике.

*Ключевые слова: конституция, экономические права, идеология.*

В.И. Якунин

**О запрете идеологии**

**в государстве** ..... 103

Автор считает, что вычеркивать из лексикона такое понятие, как государственная идеология, преждевременно. Пока существует государство, необходимы и его идеологическое обоснование, и его защита.

*Ключевые слова: государственная идеология, ценности, общество.*

Статьи

Б.В. Межуев

**Что дала России дискуссия**

**о «суверенной демократии»?..... 105**

Автор анализирует итоги идеологической работы предшествующих лет и роль в этой работе концепции суверенной демократии. Это необходимо, по его мнению, для того, чтобы оценить, в какую сторону могут двигаться те интеллектуалы, кто возьмется за разработку «национальной идеи» в будущем.

*Ключевые слова: суверенная демократия, В. Сурков, национальная идея.*

Д. Г. Курачев

**Традиционные**

**и нетрадиционные религии**

**в ракурсе дифференцированного**

**подхода** ..... 113

Анализируется проблематика, связанная с постановкой проблемы конфессиональной толерантности. Показывается культурологическая и психологическая подоплека традиционных и нетрадиционных

**ПРОБЛЕМНЫЙ  
АНАЛИЗ**  
и

**ГОСУДАРСТВЕННО-  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ  
ПРОЕКТИРОВАНИЕ**

Научный журнал

Технический редактор: Середкина О.А.

Дизайн: Абелин С.Г.

Верстка: Кватидзе Э.М.

Корректор: Ремова Л.В.

Перевод на англ.: Макурина Л.А.

Интернет-редактор: Еремин С.П.

Адрес редакции: 107078, Россия,  
Москва, ул. Каланчевская, д. 15.  
Тел./факс: (495) 981-5703, 981-5704.

Учредитель – Центр  
проблемного анализа  
и государственно-управленческого  
проектирования

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи  
и массовых коммуникаций.  
Свидетельство о регистрации  
ПИ № ФС77-32834 от 15.08.08 г.

Журнал выходит 6 раз в год.

Статьи подлежат обязательному  
рецензированию.

Точка зрения авторов  
не обязательно совпадает  
с мнением редакции.  
При перепечатке материалов  
ссылка на журнал обязательна.

Интернет-версия: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru),  
e-mail: [redactor@rusrand.ru](mailto:redactor@rusrand.ru).

Подписной индекс в каталоге  
«Роспечать» 80247.

Тираж 1000 экз.

религий в ракурсе их взаимоотношений, а также психологических последствий вовлеченности в эти процессы верующих.

*Ключевые слова: традиционные и нетрадиционные религии, конфессиональная толерантность, дифференцированный подход.*

## Научные сообщения

А.Н. Красилова

### **Первичный рынок жилой недвижимости в городах с повышенным спросом**

**на жилье**..... 120

В статье исследуются причины и последствия аномально высоких цен на жилье в административных центрах регионов и предлагается комплексная политика, сочетающая в себе дифференцированный подход к регулированию разных секторов рынка, а также меры градостроительной, фискальной и социальной политики, компенсирующие «провалы» рынка.

*Ключевые слова: рынок жилья, доступность жилья, повышенный спрос, инвестиции.*

Д.А. Мисюров

### **Связи с общественностью и вариативные символические стратегии России**

..... 127

В статье предложены вариативные символические модели с учетом закономерностей и случайностей развития, например, по восемь вариантов моделей «прошлое-настоящее-будущее», «кооперативная-государственная-частная», «правые-центр-левые», «имперско-либерально-советская». Определены некоторые проблемы символического моделирования и связей с общественностью в России.

*Ключевые слова: символ, доминанты, связи с общественностью, символическое моделирование.*

М.М. Прошунин

### **Легализация (отмывание) преступных доходов: правовое содержание и стадии**

..... 135

В настоящей статье рассматриваются теоретические вопросы определения по-

нятия «отмывание преступных доходов» и стадии данного процесса в национальной экономике. В статье сформулированы авторское определение легализации преступных доходов в различных аспектах: правовом, экономическом, материальном и процедурном.

*Ключевые слова: финансовый мониторинг, финансовый контроль, легализация преступных доходов.*

## Рецензии

В.Н. Лексин

### **Исследование социально-экономического неравенства: цивилизационный и историко-экономический подходы**

..... 143

Е.В. Карлинская

### **Энциклопедия методов**

**и практик прогнозирования**..... 146

Contents..... 148

Требования к рукописям..... 150

Сведения об авторах ..... 151

## От редакции

В условиях кризиса наглядно проявились все преимущества федеративного устройства страны и все недостатки ранее проводимой региональной политики, и неудивительно, что исследовательский и управленческий интерес к организации федеративных отношений и деятельности регионально ориентированных институтов управления дополнительно обострился. В связи с этим в настоящем выпуске журнала представлены материалы, рассматривающие самые различные аспекты этой проблемы, — от анализа государственно-территориального устройства как фактора развития России до исследования причин и последствий аномально высоких цен на жилье в административных центрах регионов.

Роль идеологии и права в управлении государством обсуждают участники рубрики «Научная дискуссия», высказывая подчас противоположные точки зрения. Однако, несмотря на весомые аргументы всех сторон, трудно не согласиться с теми, кто утверждает: отсутствие национальной идеологии приводит к тому, что Россия уступает многие значимые позиции как во внешней, так и во внутренней политике.

Как всегда разнообразно содержание других рубрик журнала («Вопросы методологии», «Научные сообщения», «Рецензии»), что отражает многоаспектность и междисциплинарность подходов к решению задач государственного управления.

## Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития

О.В. Кузнецова

В научных работах по региональной проблематике уже не раз указывалось, что роль федеральных органов власти в социально-экономическом развитии регионов отнюдь не ограничивается межбюджетными трансфертами и региональной политикой. Для оценки реального влияния федеральных властей на ситуацию в регионах необходимо знать распределение всех расходов федерального бюджета по субъектам Федерации<sup>1</sup>. Кроме того, ограниченность средств на проведение региональной политики делает актуальной ее координацию с другими направлениями федеральной социально-экономической политики. Однако на практике, к сожалению, пока не делаются шаги ни по достижению такой координации, ни по повышению прозрачности распределения федеральных средств по регионам. Сказанное справедливо и в отношении региональных аспектов деятельности федеральных институтов развития.

Под институтами развития Минэкономразвития России предложило понимать инструменты государства, стимулирующие инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Важнейшим принципом их деятельности является недопустимость конкуренции с частными финансовыми институтами, а основная их задача — выступать в качестве катализатора частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики<sup>2</sup>.

Каждый из федеральных институтов развития, безусловно, окажет то или иное влияние на изменение пропорций социально-экономического развития регионов, и цель данной статьи — показать, каким будет это влияние. Для этого, на наш взгляд, необходимо ответить на следующие вопросы:

- на основе каких принципов и критериев принимается решение о распределении средств по регионам в рамках каждого из федеральных институтов развития и формулируются ли вообще эти принципы и критерии;

---

<sup>1</sup> Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008; Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков. – М.: МАКС Пресс, 2001.

<sup>2</sup> Такое понимание институтов развития было предложено в докладе Минэкономразвития России, подготовленном к заседанию Правительства РФ 11 октября 2007 года, на которое был вынесен вопрос «О задачах институтов развития по диверсификации экономики Российской Федерации».

- как на практике происходит распределение средств институтов развития по регионам и насколько прозрачен этот процесс;
- приведет ли деятельность институтов развития к сокращению или увеличению разрыва в уровне социально-экономического развития регионов, т.е. на поддержку каких регионов нацелены институты развития – экономически благополучных или, наоборот, проблемных.

Приводимые ниже выводы основаны на анализе федеральных нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность федеральных институтов развития, информации федеральных органов исполнительной власти и официальных интернет-сайтов федеральных институтов развития.

### Обзор созданных в России федеральных институтов развития

Федеральные институты развития создавались и функционируют в основном независимо друг от друга. Всего таких институтов, исходя из предложенных Минэкономразвития России подходов, насчитывается 12 (таблица 1).

Таблица 1

#### Федеральные институты развития

Институт развития	Ключевой нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность	Год создания	Профильное федеральное ведомство
Инвестиционный фонд РФ	Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», до этого – постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694	2005	Министерство регионального развития РФ
Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешнеэкономбанк)	Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»	2007	—
Особые экономические зоны	Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	2005–2008	Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (Министерство экономического развития РФ)
Технопарки	Распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р о Государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»	2006	Федеральное агентство по информационным технологиям (Министерство связи и массовых коммуникаций РФ)
Российская венчурная компания	(устав компании)	2006	Министерство экономического развития РФ

Институт развития	Ключевой нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность	Год создания	Профильное федеральное ведомство
Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий (Росинфокоминвест)	Постановление Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»	2007	Министерство связи и массовых коммуникаций РФ
Российская корпорация нанотехнологий (Роснано)	Федеральный закон от 29 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»	2007	Министерство образования и науки РФ
Агентство по ипотечному жилищному кредитованию	(устав АИЖК)	1997	–
Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства	Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»	2008	Министерство регионального развития РФ
Фонд содействия реформированию ЖКХ	Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	2007	Министерство регионального развития РФ
Российский сельскохозяйственный банк	(устав банка)	2000	Министерство сельского хозяйства РФ
Росагролизинг	(устав общества)	2001	Министерство сельского хозяйства РФ

Как видно из таблицы, даже по нормативно-правовому регулированию деятельности институтов развития какого-либо унифицированного подхода к их созданию и деятельности нет. Есть институты развития, по которым были приняты специальные федеральные законы. Но есть и институты, деятельность которых регламентируется их уставами, тогда как федеральными нормативно-правовыми актами были приняты решения только о создании этих институтов.

Деятельность федеральных институтов развития находится в ведении разных федеральных министерств, а Внешэкономбанк и ОАО «АИЖК» вообще сложно отнести к какому-либо федеральному ведомству: в первом председателем наблюдательного совета является Председатель Правительства РФ, во втором — помощник Президента РФ. Это уже заведомо создает условия для нескоординированной деятельности институтов развития (хотя сказанное вовсе не означает, что все институты должны курироваться одним ведомством). При этом в ведении непосредственно Минрегиона России с осени 2007 года находится Инвестиционный фонд РФ, который в силу этого автоматически может рассматриваться в качестве инструмента региональной политики.

Активное создание федеральных институтов развития началось с середины 2000-х годов, причем по некоторым из них решения были приняты в последние два года (2007–2008). Исключениями являются лишь Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, а также Россельхозбанк и Росагролизинг. В силу этого реальная роль федеральных институтов развития в социально-экономи-

ческом развитии регионов пока не может быть значимой просто в силу крайне непродолжительного периода действия большинства из них.

По целям создания федеральных институтов развития их можно сгруппировать следующим образом:

- «комплексные» институты — Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк и особые экономические зоны, которые направлены на поддержку самых разнообразных отраслей;
- институты для поддержки развития высокотехнологичных производств (технопарки, Российская венчурная компания, Росинфокоминвест и Роснано);
- институты поддержки развития жилищного сектора;
- институты поддержки развития сельского хозяйства (Россельхозбанк и Росагролизинг).

### Инвестиционный фонд Российской Федерации

Основной целью создания Инвестиционного фонда РФ в 2005 году было развитие государственно-частного партнерства. Средства Инвестфонда предоставляются для создания/развития инфраструктуры общегосударственного значения, реализации инновационных проектов, концессионных соглашений, а также региональных инвестиционных проектов. При этом проекты могут быть комплексными, т.е. состоять из нескольких взаимосвязанных инвестиционных проектов. На практике таковыми оказались фактически промышленные проекты, в рамках которых государство вкладывает средства в инфраструктуру, необходимую для реализации промышленных инвестиционных проектов, а частные инвесторы — в строительство промышленных предприятий. Бюджетные ассигнования Инвестфонда предоставляются в разных формах, в том числе как непосредственно на реализацию инвестиционных проектов, так и на разработку проектной документации по ним.

По сравнению со всеми другими федеральными институтами развития, в рамках Инвестфонда довольно детально прописываются условия отбора поддерживаемых за счет средств фонда проектов и собственно процедура отбора. Сформулирован ряд требований к инициаторам проекта (а таковыми могут быть как органы власти разных уровней, так и частные предприниматели). Проекты общегосударственного значения должны стоить не менее 5 млрд рублей, доля частных инвестиций в них должна составлять не менее 25%, по разработкам регионального значения соответствующие цифры составляют 500 млн рублей и 50%. Проекты должны иметь экономическую, бюджетную, финансовую, социальную эффективность, а также соответствовать целям социально-экономического развития России (или региона) и отраслевым стратегиям развития.

Критерии распределения средств по регионам никак не оговариваются. Более того, в рамках Инвестфонда происходит именно отбор проектов, а не их конкурс, поэтому поддержку могут получить все проекты, соответствующие предъявляемым к ним требованиям (а не только лучшие). К этому же стоит добавить, что процедура отбора является малопрозрачной, оценка эффективности и необходимости поддерживаемых в рамках Инвестфонда проектов для широкого круга экспертов недоступна.

Процесс отбора инвестиционных проектов, претендующих на средства Инвестфонда, является фактически постоянно идущим (с весны 2006 года). На начало 2009 года было принято решение о поддержке 21 проекта общегосударственного значения (таблица 2).

Таблица 2

**Проекты общегосударственного значения, получившие право на поддержку за счет средств Инвестиционного фонда РФ (ИФ)**

№	Проекты	Срок реализации	Инвестиции, млрд руб.	
			Всего	ИФ
1	Автомобильная дорога «Западный скоростной диаметр» (Санкт-Петербург)	2004–2013	212,725	71,27
2	Орловский тоннель под р. Невой	2005–2015	47,741	15,578
3	Новый выход на МКАД с автодороги Москва – Минск	2008–2011	23,661	13,609
4	Скоростная автодорога Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км	2008–2012	66,199	30,274
5	Комплексное развитие Нижнего Приангарья (Красноярский край)	2006–2015	213,915	34,223
6	Транспортная инфраструктура для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	2007–2015	169,107	48,321
7	Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске	2006–2010	130,297	16,512
8	Железнодорожная линия Кызыл – Курагино (Республика Тыва)	2008–2014	131,622	49,272
9	Многопрофильный перегрузочный комплекс «Юг-2» в порту Усть-Луга	2005–2009	8,34	2,01
10	Организация производства интегральных микросхем	2008–2010	58,43	26,92
11	Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области	2007–2016	46,27	8,65
12	Скоростное движение пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Хельсинки	2007–2010	79,67	27,96
13	Реконструкция участка Оунэ – Высокогорная с новым Кузнецовским тоннелем	2008–2016	59,876	17,556
14	Водоснабжение и водоотведение Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области	2007–2021	33,47	6,66
	Проекты, по которым разрабатывается проектная документация:			
1	Автомобильная дорога М-4 «Дон»	2007–2008	0,187	0,187
2	Автомобильная дорога «Краснодар – Абинск – Кабардинка»	2011–2012	1,254	1,254
3	Автодорога Москва – Санкт-Петербург на участке 58-й км – 684-й км	2008–2010	11,652	11,652
4	Урал Промышленный – Урал Полярный	2008–2009	6,512	4,279
5	Комплексное развитие Южной Якутии	2008–2010	10,425	7,789
6	Центральная кольцевая автомобильная дорога Московской области	2008–2009	8,864	8,864
7	Южная трансрегиональная водная система	2011–2012	2,178	2,178

Источник: составлено на основе распоряжений Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 1708-р и от 18 августа 2007 г. № 1082-р с последующими изменениями и дополнениями; названия проектов приводятся в сокращенном виде.

Подавляющая часть поддержанных проектов связана с созданием инфраструктуры, а единственным однозначно инновационным можно считать проект ОАО «Ситроникс» по организации производства интегральных микросхем. Вместе с тем даже инфраструктурные проекты из числа поддержанных довольно многообразны. Значительную их часть составляют проекты строительства платных автомобильных дорог в густонаселенных (и, соответственно, высокоразвитых) районах страны, причем реализовывать эти планы предполагается на основе концессионных соглашений. Несколько поддержанных за счет средств Инвестфонда проектов — это проекты строительства инфраструктуры, необходимой для освоения месторождений полезных ископаемых, расположенных в основном в восточной части страны. Такие проекты, с одной стороны, позволяют оказать поддержку далеко не самым благополучным субъектам Федерации, с другой стороны, консервируют сырьевую направленность российской экономики. Особо можно отметить проект строительства железнодорожной линии Кызыл (Республика Тыва) – Курагино (Красноярский край). Связан этот проект с освоением месторождений полезных ископаемых (прежде всего богатейшего Элегестского угольного месторождения), но любопытен тем, что речь идет о подключении к железнодорожному сообщению целого субъекта Федерации.

Таким образом, в целом влияние Инвестиционного фонда на региональные пропорции в уровне социально-экономического развития неоднозначно. С одной стороны, значительная часть проектов будет реализовываться в экономически благополучных регионах. С другой стороны, среди получателей поддержки есть и проблемные территории.

Осенью 2008 года Минрегион России провел конкурс и по проектам регионального значения. В этом случае критерии распределения средств по субъектам Федерации также не оговариваются, хотя для регионов устанавливаются предельные размеры ассигнований фонда, исходя из численности населения и бюджетной обеспеченности. Среди отобранных проектов также почти нет проектов в сфере высокотехнологичных производств. И, что более важно, среди претендентов на средства Инвестфонда нет экономически слаборазвитых регионов.

### **Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)**

Внешэкономбанк был создан на основе реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР с передачей в устав Внешэкономбанка акций ОАО «Российский банк развития» и ЗАО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк» (Росэксимбанк). С точки зрения влияния на региональное развитие важны три направления деятельности Внешэкономбанка:

- инвестиционная деятельность, которая осуществляется непосредственно Внешэкономбанком путем финансирования и участия и в реализации инвестиционных проектов;
- финансовая и гарантийная поддержка экспорта промышленной продукции российских организаций, осуществляемая через Росэксимбанк;

– финансовая поддержка малого и среднего предпринимательства, которую традиционно реализует Российский банк развития.

Региональные приоритеты деятельности Внешэкономбанка в целом никак не формулируются.

Основными направлениями *инвестиционной деятельности* Внешэкономбанка является устранение инфраструктурных ограничений экономического роста, развитие инноваций, повышение эффективности использования природных ресурсов, охрана окружающей среды и улучшение экологической обстановки. Внешэкономбанк может участвовать в реализации проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда РФ, а также проектов, связанных с созданием объектов для обеспечения функционирования особых экономических зон.

Критерии поддержки Внешэкономбанком инвестиционных проектов — это соответствие принципам и основным направлениям деятельности Внешэкономбанка, а также срок окупаемости проекта (не более 5 лет), его общая стоимость (более 2 млрд рублей), минимальный размер участия Внешэкономбанка (1 млрд рублей).

Приоритеты при выборе поддерживаемых инвестиционных проектов, как видно, во многом совпадают с приоритетами Инвестиционного фонда РФ, но и различий между этими двумя институтами развития немало. С точки зрения влияния Внешэкономбанка на социально-экономическое развитие регионов важное его отличие от Инвестфонда — это гораздо меньшая прозрачность деятельности. В рамках Внешэкономбанка еще менее понятны процедуры отбора инвестиционных проектов и банально нет исчерпывающей информации о перечне поддерживаемых проектов и основных их характеристиках.

По данным Внешэкономбанка, в 2007 году в качестве кредитора, инвестора и/или гаранта банк участвовал в реализации 39 инвестиционных проектов. Известно, что из поддержанных в рамках Инвестфонда проектов банк участвует в Комплексном развитии Нижнего Приангарья и Комплексной программе строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области. Остальные известные проекты представлены в таблице 3.

Поддерживаемые Внешэкономбанком проекты по сравнению с Инвестфондом более разнообразны и, главное, в гораздо меньшей степени ориентированы на сырьевые производства. В результате средства банка концентрируются в высоко- и среднеразвитых регионах.

О деятельности *Росэксимбанка* известно гораздо меньше. Тем не менее можно привести данные годового отчета банка за 2007 год, в котором сказано, что в России кредитные вложения концентрируются в основном в экономику высоко-развитых регионов. Это Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Архангельск, Брянск, Ярославль, Калуга, Тверская, Тамбовская, Кировская области. На самом деле в перечисленном списке есть не только высоко-, но и среднеразвитые регионы, тем не менее наименее экономически развитых точно нет.

*Российский банк развития* реализует Программу финансовой поддержки малых и средних предприятий (далее — Программа). При этом РосБР использует двухуровневую процедуру кредитования: РосБР предоставляет денежные средства банкам-партнерам, которые в последующем кредитуют своих клиен-

тов из числа малых и средних предприятий, а также организации, образующие инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП). Отличительной чертой финансовой поддержки субъектов МСП, в отличие от других направлений деятельности Внешэкономбанка, является наличие сформулированных региональных приоритетов деятельности РосБР. В отношении регионов банк отдает предпочтение:

Таблица 3

**Основные инвестиционные проекты Внешэкономбанка в России (помимо финансируемых из Инвестиционного фонда РФ)**

Проект	Участие ВЭБ
Строительство аэровокзального комплекса Шереметьево-3	кредит 243 млн долл. США (1 этап) на 13 лет
Реконструкция пассажирского терминала аэропорта «Храброво» (г. Калининград)	кредит 34 млн долл. США на 7 лет
Строительство комплекса наливных грузов в морском торговом порту Усть-Луга	241 млн евро (гарантия)
Реконструкция операционного и реанимационного отделений Мурманской областной клинической больницы им. П.А. Баяндина (в рамках реализации национального проекта «Здоровье»)	920 млн рублей
Модернизация энергоблоков I и II поколений шести атомных электростанций	3,7 млрд рублей
Первая очередь проекта «Строительство Московского городского технопарка Нагатино-ЗИЛ	200 млн долл. США
Строительство свиноводческого комплекса (г. Орск) (в рамках реализации национального проекта Развитие АПК)	2,3 млрд рублей

*Источник:* составлено по данным интернет-сайта Внешэкономбанка.

– регионам, в которых при достаточно высоком уровне развития сегмента МСП наблюдается недостаточное предложение банковских услуг по кредитованию, в целях насыщения рынка;

– регионам, в которых развитие МСП недостаточно высоко, в целях развития сегмента (в основном за счет финансирования инфраструктуры поддержки МСП).

Региональные аспекты присутствуют и в перечне приоритетов поддержки проектов. Так, при финансовой поддержке субъектов МСП предпочтение отдается проектам, в том числе способствующим развитию инфраструктуры субъектов РФ и осуществляемым в регионах, испытывающих дефицит финансовых ресурсов. Более того, среди кредитных продуктов РосБР есть специальный продукт «Регион», который отличается наибольшими размером и сроком предоставления кредита, при этом требует обеспечения гарантией субъекта РФ.

Итак, цели и приоритеты Программы поддержки МСП предполагают сокращение межрегиональных различий в уровне развития МСП, однако фактически ситуация несколько иная. РосБР публикует данные о банках – участниках Программы в субъектах РФ (всего таких банков 58). Как следует из таблицы 4, кредитование субъектов МСП проводилось только в 57 российских регионах. При этом обращает на себя внимание отсутствие кредитования во всех республиках Южного федерального округа и в большинстве регионов Дальневосточ-

Тема номера «Развитие федеративных отношений в России»

ного округа. А именно эти два макрорегиона являются наиболее проблемными в России. Среди других субъектов Федерации, где не было банков – участников Программы, большая часть также относится к числу наименее экономически развитых. Заметно и повышенное количество банков – участников Программы в наиболее экономически благополучных регионах.

Таблица 4

**Регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по количеству банков – участников Программы поддержки малого и среднего предпринимательства РосБР**

Количество банков	Субъекты РФ
21	г. Москва
10	г. Санкт-Петербург
9	Тюменская область
7	Краснодарский край
6	Республика Татарстан, Пермский край, Волгоградская область
5	Ростовская, Оренбургская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, Приморский край
4	Нижегородская, Саратовская, Кемеровская области, Алтайский край
3	Удмуртская Республика, Ярославская, Архангельская, Астраханская, Новосибирская, Омская области
Нет банков	Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия – Алания, Чеченская, Алтай, Тыва, Саха (Якутия), Забайкальский край, Орловская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Мурманская, Псковская, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская АО, Чукотский АО

Источник: составлено на основе информации интернет-сайта РосБР.

В расчете на душу населения наибольшие объемы кредитов РосБР банкам-партнерам имели место в Приволжском и Уральском федеральных округах (таблица 5), отличающихся довольно высоким уровнем экономического развития. Высок объем кредитов на душу населения и в Южном федеральном округе, но он обеспечивается только так называемыми русскими регионами.

Таблица 5

**Деятельность Российского банка развития в разрезе федеральных округов**

Федеральные округа	Банки – участники программы	Структура кредитного портфеля, %		Справочно: доля в численности населения, %
		На 01.01.08	На 01.07.08	
Центральный	28	19	13	26,2
Северо-Западный	8	6	5	9,5
Южный	7	15	15	16,0
Приволжский	21	36	42	21,3

Уральский	9	14	12	8,6
Сибирский	14	8	11	13,8
Дальневосточный	5	2	2	4,6
Всего	92	100	100	100,0

Источник: составлено на основе данных интернет-сайта РБР и Росстата России.

### Особые экономические зоны

Особая экономическая зона (ОЭЗ), в соответствии с законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», — это определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Этот особый режим включает в себя особый порядок налогообложения резидентов ОЭЗ, действие режима свободной таможенной зоны и особый порядок деятельности органов государственного контроля на территории ОЭЗ. Привлекательность ОЭЗ для инвесторов обеспечивается также вложением бюджетных средств в развитие инфраструктуры ОЭЗ, гарантией от неблагоприятного изменения законодательства России о налогах и сборах и оказанием государственных услуг по системе «одно окно».

Особые экономические зоны создаются на основе конкурса заявок на создание ОЭЗ, которые подаются в Правительство РФ совместно региональными и муниципальными органами власти. В настоящее время в России предусматривается создание четырех типов ОЭЗ, по каждому из типов было проведено по одному конкурсу (всего 4 конкурса), победители которых представлены в таблице 6.

Таблица 6

#### Субъекты Федерации – победители конкурса на право создания ОЭЗ

Тип ОЭЗ	Год проведения конкурса	Победители конкурса
Промышленно-производственные	2005	Республика Татарстан и Липецкая область
Технико-внедренческие	2005	Москва (Зеленоград), Санкт-Петербург, Московская область (Дубна), Томская область
Туристско-рекреационные	2006	Краснодарский край, Ставропольский край, Калининградская область, Республика Алтай, Алтайский край, Иркутская область, Республика Бурятия
Портовые, в т.ч.	2008	
– морские порты		Хабаровский край (Советская Гавань)
– речные порты		Победителей нет
– аэропорты		Красноярский край, Ульяновская область

Никакой ясности по критериям отбора субъектов Федерации, где создаются ОЭЗ, в российском законодательстве нет. Во многом это связано с тем, что на момент разработки закона об ОЭЗ шла активная дискуссия по поводу того, следует ли создавать ОЭЗ в экономически развитых или экономически неблагоприятных регионах. Дело в том, что зарубежный опыт на этот счет неоднозначный. В развивающихся странах ОЭЗ создаются в основном для решения общеэкономических задач и, как следствие, в регионах с наиболее высоким экономическим потенциалом. В промышленно развитых странах ОЭЗ являются инструментом региональной политики и создаются в депрессивных или экономически отсталых районах. Какой из этих вариантов является более приемлемым для России, однозначно определиться не смогли<sup>3</sup>.

Если посмотреть на фактически сложившуюся картину, то право на создание промышленно-производственной и технико-внедренческой зоны ни один проблемный регион не получил. Напротив, в списке победителей в конкурсе на право создания туристско-рекреационных зон нет самых высокоразвитых регионов, а есть проблемные, прежде всего Республика Алтай. На самом деле эта ситуация не противоречит мировому опыту: во многих странах мира экономически отсталые регионы пытаются развивать не за счет традиционной специализации высокоразвитых территорий, а за счет использования необычных конкурентных преимуществ, в том числе условий для развития туризма. Определенный вклад в выравнивание межрегиональных диспропорций смогут внести и портовые ОЭЗ.

Таким образом, в целом вклад ОЭЗ в снижение диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов неоднозначен.

### Институты поддержки высоких технологий

*Государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»* рассчитана на реализацию в течение 2006–2010 гг. Вопрос создания технопарков в России активно стал обсуждаться после проведения конкурса регионов на право создания технико-внедренческих ОЭЗ. Представителями Минэкономразвития России по итогам конкурса было объявлено, что качественных заявок на конкурс было подано больше, по сравнению с возможным числом победителей. Поэтому на базе тех проектов, которые были поданы на конкурс по созданию технико-внедренческих ОЭЗ, целесообразно создать технопарки. Эта идея была оформлена в коллективное предложение трех министерств к заседанию Правительства РФ 8 декабря 2005 г. На тот момент было объявлено о планах по созданию 5 технопарков: в Новосибирске, Тюмени, Казани, Сарове и Обнинске.

Изначально предполагалось, что в рамках этих технопарков будут предоставлены все таможенные и налоговые преференции, предусмотренные законом об ОЭЗ, но не будут вкладываться федеральные средства в инфраструктуру (небольшое число ОЭЗ мотивируется именно ограниченностью средств федерального бюджета). Фактически сделали наоборот — предусмотрели инвестиции и

---

<sup>3</sup> Подробнее этот вопрос рассмотрен в: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2009.

не ввели преференций для инвесторов. Иным оказалось и число технопарков: в итоге их создано 10 (таблица 7). При этом непрозрачным оказался не только процесс отбора регионов для создания технопарков, но и распределения средств между ними.

Таблица 7

**Распределение в 2007–2010 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание и развитие объектов технопарков в сфере высоких технологий, включая разработку проектно-сметной документации**

Субъекты Федерации (технопарки)	Тыс. рублей	Доля, %
Калужская область – технопарк в г. Обнинске	1 791 711	17,3
Московская область – всего, в т.ч.	348 149	3,4
– технопарк в муниципальном образовании «город Черноголовка»	155 649	1,5
– технопарк в Дмитровском районе Московской области	192 500	1,9
– технопарк в г. Санкт-Петербурге	742 147	7,2
Республика Татарстан – технопарк в г. Казани	2 051 785	19,8
Нижегородская область – технопарк в дер. Анкудиновке	1 127 284	10,9
Новосибирская область – технопарк в г. Новосибирске	1 309 500	12,6
Тюменская область – технопарк в г. Тюмени	1 198 906	11,6
Кемеровская область – технопарк в г. Кемерове	300 000	2,9
Республика Мордовия – технопарк в г. Саранске	1 500 000	14,5
Итого	10 369 482	100,0

*Источник:* составлено на основе Постановления Правительства РФ от 20 декабря 2007 г. № 904 «О порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на создание технопарков в сфере высоких технологий» (в редакции от 17 января 2009 г.).

Объемы финансирования разных технопарков за счет средств федерального бюджета различаются в разы (точнее, на технопарк в Казани средств выделяется в 13,2 раза больше, чем на технопарк в Черноголовке). Подобные различия связаны, конечно, со спецификой технопарков, но тем не менее определенные сомнения в их оправданности возникают (особенно учитывая тот факт, что больше всего средств выделяется Татарстану, который традиционно получает значительную финансовую поддержку со стороны федерального бюджета).

В части влияния технопарков на социально-экономическое развитие регионов можно в очередной раз провести аналогию с технико-внедренческими зонами. Технопарки могут размещаться только там, где есть база для развития высоких технологий в виде учебных заведений и научно-исследовательских центров. Поэтому технопарки, особенно если их в стране немного, размещаются в высоко-, реже среднеразвитых регионах. Соответственно, они могут способствовать ускорению темпов роста регионов-«средняков» (к которым можно отнести Мордовию, Кемеровскую, Калужскую области), но не снижению межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития.

**ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО «РВК»)** создано с целью стимулирования создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов. Роль ОАО «РВК» в инновационной системе — это роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологического сектора в целом.

Региональных приоритетов в деятельности ОАО «РВК» нет, и вряд ли они могут быть. Другое дело, что со временем сложится география поддержки инновационных компаний, и она будет представлять определенный интерес. Вполне логично предположить, что средства «РВК» в конечном итоге будут концентрироваться в высоко- и среднеразвитых регионах, поскольку именно в них есть условия для развития инновационных компаний.

Аналогичная ситуация и с **Российским инвестиционным фондом информационно-коммуникационных технологий (Росинфокоминвестом)**, создание которого призвано обеспечить подъем российской отрасли информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) за счет инвестиций в перспективные разработки и инновационные проекты на этапе «стартапов».

Отчасти определились региональные аспекты деятельности у **Российской корпорации нанотехнологий (Роснанотех)**. В принципах деятельности корпорации говорится, что «корпорация содействует развитию инновационных процессов в сфере нанотехнологий во всех регионах Российской Федерации, имеющих и/или активно создающих условия для такой деятельности». Таким образом, Роснанотех готов сотрудничать со всеми регионами, другое дело, что реально условия для такого сотрудничества есть далеко не во всех субъектах РФ. Наглядным подтверждением тому являются инфраструктурные проекты, которые оказались на рассмотрении в Роснано: все они оказались расположенными в известных научных центрах и сконцентрированными в Москве, Московской и Новосибирской областях.

Таким образом, деятельность всех институтов поддержки высоких технологий приведет в конечном итоге к выделению дополнительных денег в высоко- и отчасти среднеразвитые в экономическом отношении субъекты РФ.

### Институты поддержки жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства

**ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК)** рассматривается федеральными органами власти как ведущий оператор вторичного рынка и основной инструмент государственной поддержки ипотечного кредитования, призванного создать условия для развития единого рынка долгосрочных ипотечных жилищных кредитов в масштабе всей страны. Агентством разработана и внедрена двухуровневая система ипотечного кредитования, предусматривающая рефинансирование Агентством кредитов, выдаваемых во всех регионах страны по единым стандартам.

Деятельность АИЖК должна быть равномерно представлена в регионах с учетом численности населения и объема регионального рынка. И на самом

деле рефинансирование идет во всех российских регионах, но все же в разных объемах (таблица 8). Отчасти эти различия объясняются разными масштабами развития ипотечного жилищного кредитования в регионах, отчасти — особенностями работы системы рефинансирования.

Таблица 8

**Деятельность ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» в 2007 году**

Федеральные округа	Всего ипотечных сделок		Выкуплено закладных АИЖК		Доля АИЖК в общем количестве кредитов физических лиц	Доля в населении, %
	Штук	Доля в РФ, %	Штук	Доля в РФ, %		
Центральный	73 593	18,6	2311	5,5	3	26,2
Северо-Западный	35 347	8,9	4173	9,9	12	9,5
Южный	29 689	7,5	2493	5,9	8	16,0
Приволжский	97 652	24,7	14298	33,9	15	21,3
Уральский	59 257	15,0	3386	8,0	6	8,6
Сибирский	81 991	20,8	13855	32,9	17	13,8
Дальневосточный	17 473	4,4	1657	3,9	9	4,6
РФ	395 002	100,0	42173	100,0	11	100,0

*Источник:* составлено по данным интернет-сайта ОАО «АИЖК» и Росстата России.

В расчете на душу населения ипотечных кредитов больше всего было выдано в Уральском и Сибирском федеральных округах, меньше всего — в Южном и Дальневосточном. Поэтому и объемы господдержки наиболее проблемным макрорегионам (республикам Южного федерального округа и Дальнего Востока) оказываются наименьшими (в этом случае уместна аналогия с Программой поддержки малого и среднего предпринимательства Российского банка развития). Стоит также отметить, что Приволжский федеральный округ является лидером по масштабам поддержки по линии и РосБР, и АИЖК.

Концентрация средств в двух федеральных округах (а в 2007 году 67,7% портфеля АИЖК было сформировано закладными из двух федеральных округов — Приволжского и Сибирского) не устраивает и само АИЖК, правда, отнюдь не из соображений влияния на социально-экономическое развитие субъектов РФ. По мнению АИЖК, преобладание отдельных регионов в портфеле закладных агентства приводит к тому, что доходность по всему портфелю, а значит, и маржа приходят в прямую зависимость от развития социально-экономической и политической ситуации в каждом конкретном регионе, а не от динамики развития экономики страны в целом. По всей видимости, ОАО «АИЖК» будет стремиться к более равномерной деятельности по всей территории страны, и это можно только приветствовать.

Специфика **Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства** в том, что его имущество формируется не только в виде денежных средств, но и в виде находящихся в федеральной собственности земельных участков. Этими земельными участками фонд будет распоряжаться для достиже-

ния целей своей деятельности, прежде всего развития рынка доступного жилья. Создание фонда мотивировалось тем, что одним из сдерживающих факторов развития массового жилищного строительства является как раз острый дефицит участков под строительство, тогда как есть немало неиспользуемых участков. Действие фонда распространяется на все субъекты Федерации, но говорить о региональных аспектах в деятельности фонда пока преждевременно, поскольку он находится еще в стадии становления.

Деятельность **Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства** направлена на оказание финансовой поддержки реализации программ капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Фонд утвержден в объеме 240 млрд рублей, которые должны быть потрачены до 2012 года (т.е. Фонд будет существовать только 4 года). Деньги идут на капитальный ремонт, в который могут быть включены затраты на ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения; установку приборов учета и узлов управления; ремонт или замену лифтов, ремонт лифтовых шахт; ремонт крыш; ремонт подвалов; утепление и ремонт фасадов (другие виды работ недопустимы).

Распределение средств осуществляется следующим образом. Сначала определяются лимиты для каждого субъекта РФ, исходя из принципа пропорциональности по общей площади жилых помещений, но при этом сумма не может быть меньше 500 млн рублей и больше 8 млрд рублей. Чтобы получить деньги Фонда, регионы должны подать заявку, но выполнив при этом ряд условий: создать ТСЖ (товарищества собственников жилья), провести конкурсы по привлечению управляющих компаний, выдавать бюджетные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг людям, а не коммунальным предприятиям и ряд других. Деньги Фонда в конечном итоге должны поступать ТСЖ или управляющим компаниям.

В 2008 году началось распределение средств Фонда, а по итогам года поддержку Фонда не получили всего 6 регионов: Москва, Ненецкий АО, Мурманская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Камчатский край. Правда, заявка Республики Ингушетии была все-таки в самом конце 2008 года одобрена. При этом явной зависимости между уровнем экономического развития регионов и объемами получаемых ими средств не прослеживается, что кардинальным образом отличает рассматриваемый Фонд от многих других институтов.

### Институты поддержки сельского хозяйства

Миссия **Российского сельскохозяйственного банка (ОАО «Россельхозбанк»)** формулируется как «обеспечение доступного, качественного и эффективного удовлетворения потребностей сельскохозяйственных товаропроизводителей и сельского населения Российской Федерации в банковских продуктах и услугах, всемерное содействие формированию и функционированию современной национальной кредитно-финансовой системы агропромышленного сектора России, поддержка развития агропромышленного комплекса и сельских территорий Российской Федерации».

Информация о региональных аспектах деятельности Россельхозбанка довольно скудная. Известно, что в настоящее время банк способен решать проблемы финансирования и кредитования агропромышленного комплекса

практически на всей территории страны: по состоянию на 1 января 2008 году банк имел филиалы в 76 регионах страны. Но, как это и можно было предположить, основная деятельность банка сосредоточена в ведущих сельскохозяйственных районах страны, где развит агропромышленный комплекс. Так, основная часть кредитного портфеля Россельхозбанка (а за 2007 год банком было предоставлено кредитов корпоративным заемщикам на общую сумму 213,4 млрд рублей) была сосредоточена в Центральном, Южном и Приволжском федеральных округах.

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» лидирующие позиции по кредитованию по всем направлениям заняли филиалы в тех же Центральном, Приволжском и Южном федеральных округах. При этом по направлению «Ускоренное развитие животноводства» лидерами стали Центральный ФО (35,7%), Приволжский ФО (26,2%) и Южный ФО (14%). По программе «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК» наибольшие объемы займов были выданы в Южном ФО (27,4%), Приволжском ФО (25,8%) и Сибирском ФО (19,4%).

**ОАО «Росагролизинг»** является государственной компанией, выполняющей задачи по обеспечению отечественных сельхозтоваропроизводителей современной сельскохозяйственной техникой, высокотехнологичным животноводческим оборудованием и высокопродуктивным племенным скотом. Как и Россельхозбанк, Росагролизинг является участником приоритетного национального проекта «Развитие АПК» и исполнителем Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы.

Информация о региональных аспектах деятельности Росагролизинга еще более скудная. Известно лишь, что как и Россельхозбанк, Росагролизинг представлен компаниями-операторами в 76 субъектах Федерации. Распределение средств по регионам определяется уровнем развития в них сельского хозяйства. Например, говорится о том, что в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» племенные животные поступили во все федеральные округа России, на территории которых были созданы племенные центры. Такие центры расположены на Дальнем Востоке, в Краснодарском крае, Мордовии, Калмыкии, Татарстане, в Липецкой, Челябинской, Тверской, Ульяновской областях.

### **Общая оценка роли федеральных институтов развития в социально-экономическом развитии регионов**

В целом справедливо, на наш взгляд, говорить о том, что значительная часть средств федеральных институтов развития концентрируется в высоко- и средне-развитых регионах (таблица 9). Наиболее проблемные регионы поддержку получают в крайне редких случаях. Есть и субъекты Федерации, которые являются явными лидерами в получении федеральной поддержки, — это две столичные агломерации (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область), Татарстан, Краснодарский край, они же лидеры экономического роста. На востоке страны аналогичная ситуация: дополнительную федеральную поддержку получают прежде всего наиболее экономически благополучные для своих федеральных округов Красноярский и Хабаровский края.

Тема номера «Развитие федеративных отношений в России»

Сказанное является еще одним подтверждением того, что в России нужна активная федеральная региональная политика, направленная на создание условий для экономического развития проблемных территорий. Общеэкономическими мерами добиться снижения межрегиональных диспропорций не удастся.

Таблица 9

**Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития**

Институты развития	Принципы выбора регионов – получателей средств	Процедура принятия решения о выборе поддерживаемых регионов	Доступность информации о распределении средств по регионам	Оценка влияния института на социально-экономическое развитие регионов
Инвестиционный фонд РФ	Не формулируются	Отбор проектов, а не регионов	Доступна информация о принятых решениях	Неоднозначное влияние
Внешэкономбанк, в т.ч.				
инвестиционная деятельность ВЭБ	Не формулируются	Отбор проектов, а не регионов	Доступна частично	Поддерживаются проекты в высоко- и средне-развитых регионах
поддержка экспорта Росэксимбанком	Не формулируются	Отбор проектов, а не регионов	Почти отсутствует	Поддерживаются преимущественно высоко- и среднеразвитые регионы
поддержка малого и среднего предпринимательства (МСП) Российским банком развития	Предпочтение регионам с недостаточным уровнем кредитования МСП или с низким уровнем развития инфраструктуры МСП	Неизвестна	В значительной степени доступна	Поддержка оказывается в большинстве субъектов РФ, но не в самых проблемных; наибольшую поддержку получают экономически развитые регионы
Особые экономические зоны, в т.ч.				
промышленно-производственные	Не формулируются (хотя есть определенные требования к оценке будущей площадки для ОЭЗ)	Конкурс субъектов РФ	Доступна	Фактически поддержаны высокоразвитые регионы
технично-в-недренческие				Фактически поддержаны высокоразвитые регионы
туристско-рекреационные				Неоднозначное влияние
портовые				Неоднозначное влияние
Технопарки	Не формулируются, но предполагается, что выбираются регионы, где есть условия для создания технопарков	Внутреннее (публично не мотивируемое) решение Министерства связи и массовых коммуникаций РФ	Известны география технопарков и принятое решение о распределении средств на их развитие	Созданы преимущественно в регионах с высоким уровнем экономического развития, а также в регионах со средним уровнем развития

Институты развития	Принципы выбора регионов – получателей средств	Процедура принятия решения о выборе поддерживаемых регионов	Доступность информации о распределении средств по регионам	Оценка влияния института на социально-экономическое развитие регионов
Российская венчурная компания, Росинфокоминвест	Не формулируются	Отбор компаний, а не регионов	Институт находится в стадии становления	Можно предположить, что средства будут получать высоко- и среднеразвитые регионы, где есть инновационные компании
Российская корпорация нанотехнологий	Все регионы РФ, имеющие и/или активно создающие условия для деятельности в сфере нанотехнологий	Не регламентированы	Институт находится в стадии становления, но частично уже доступна	Средства будут получать высоко- и среднеразвитые регионы, где есть объективные условия для инновационных процессов в сфере нанотехнологий
Агентство по ипотечному жилищному кредитованию	Равномерное распределение средств по всей территории страны	Неизвестна	Доступна частично (только в разрезе федеральных округов)	Деятельность ведется по всей территории страны, но наиболее проблемные регионы получают наименьшую поддержку
Фонд содействия развитию жилищного строительства	Действие на всей территории страны	Не определены	Институт находится в стадии становления	Различия в степени влияния на разные регионы пока неочевидны
Фонд содействия реформированию ЖКХ	Действие на всей территории страны, выделение средств на основе заявок регионов	Лимиты по регионам пропорционально площади жилья, оценка заявок регионов	Доступна	Средства получают почти все регионы, очевидной взаимосвязи с уровнем развития регионов нет
Россельхозбанк, Росагролизинг	Действие почти во всех регионах	Неизвестна	Почти отсутствует	Средства концентрируются в регионах с развитым агропромышленным комплексом

# Проблемы и тенденции моделирования федерализма в России

А.Е. Коньков

Среди наиболее заметных исследований федерализма как территориальной основы общества и государства, формата взаимодействия между центром и периферией можно выделить работы ряда зарубежных ученых, таких как К. фон Бейм, Э. Гибсон, Й. Лейн, Дж. Скотт, Р. Хигготт, Дж. Циммерман<sup>1</sup>.

В российской общественно-политической мысли число работ по федерализму и региональной политике стало особенно значительным к середине 2000-х гг., когда случился пик федеративных преобразований президента В.В. Путина. Особенностью отечественных исследований остается тесная связь с действующей моделью территориального устройства в России, что, безусловно, всегда было связано с концептуализацией практики управления территориально крупнейшей страной мира.

Глубокое и всестороннее рассмотрение проблем федерализма представил в своем фундаментальном исследовании «Теория и практика федерализма» один из наиболее крупных специалистов в этой области – М.В. Столяров<sup>2</sup>. Он раскрывает как политологические, так и правовые и социально-экономические аспекты тематики, рассматривает развитие всех современных реформ применительно к федеративным отношениям в России.

В работах Р.Ф. Туровского активно поднимаются вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов власти, их динамики, представительства интересов субъектов Российской Федерации в решении общегосударственных вопросов, рассматриваются электоральные процессы в регионах<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Von Beyme K. Asymmetric federalism between globalization and regionalization // Journal of European Public Policy; Jun2005, Vol. 12, Issue 3. – P. 432–447; Гибсон Э. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария // Русские чтения. Выпуск 2. – М.: Группа Эксперт, 2006. – С. 8–27; Lane J.-E. The riddle of federalism: does federalism impact on democracy? // Democratization; Apr2005, Vol. 12, Issue 2. – P. 163–182; Scott J. W. Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Recoding' of the New Regionalism // Urban Studies; Jan2007, Vol. 44, Issue 1. – P. 15–35; Higgott R. The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism // European Foreign Affairs Review; Winter2005, Vol. 10, Issue 4. – P. 575–594; Zimmerman J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century // Publius, 2001, 31. – P. 15–30.

<sup>2</sup> Столяров М. В. Теория и практика федерализма. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 672 с.; Столяров М. В. Социально-экономические проблемы федерализма. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 136 с.

<sup>3</sup> Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.; Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.; Туровский Р. Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: проблемы и пути их решения.

Четкое и последовательное исследование влияния реформ В.В. Путина на территориальную организацию власти в России проводит в своих работах В. В. Иванов<sup>4</sup>. Им рассматриваются все институциональные изменения российского федерализма с момента образования федеральных округов и реформы Совета Федерации в 2001 году до окончания второго президентского срока В. Путина, анализируется их политико-правовой смысл и выделяются наиболее значимые тенденции федеративной политики.

Федерализм, региональное управление и центр-периферийные отношения продолжают привлекать внимание многих ученых именно в контексте тех реформ государственного управления, которые протекают в России на протяжении последнего десятилетия. Интерес с этой точки зрения представляю исследования Ю.А. Арутюнова, А.В. Дахина, Ш.Ш. Какабадзе, В.М. Капицына, Е. Чебанковой, В.А. Черепанова, А.Н. Черткова<sup>5</sup>.

Правовые аспекты процессов реформирования на современном этапе рассматриваются Н.В. Брезгулевской, В.Н. и И.В. Лексиними, В.Б. Пастуховым, А.Е. Прокопьевым, Н.Н. Чучелиной<sup>6</sup>. Экономическую сторону изменений в региональной политике описывают Н.В. Зубаревич, М.М. Назаров, Л.И. Якобсон<sup>7</sup>.

В ходе реализации в России институциональных реформ начала XXI века были осуществлены значительные перемены в системе центр-периферийной организации страны — изменения федерализма как ее конституционной формы. Эти изменения носили во многом радикальный характер, утверждая новую парадигму отношений между центром и российскими регионами, заставляя формулировать и выстраивать новые стандарты федеративного устройства.

Налицо формирование в России собственной, соответствующей своим традициям и реалиям национальной модели федерализма — модели, сочетающей рожденную в иной политической культуре форму политико-территориального

---

<sup>4</sup> Иванов В. Путинский федерализм. – М.: Территория будущего. 2008. – 216 с.; Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. – М.: Издательство «Европа», 2006. – 240 с.

<sup>5</sup> Арутюнов Ю.А. Укрепление федеративного устройства российского государства // *Власть*, 2005, № 8; Дахин А.В. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // *Полис*, 2009, № 2. – С. 52–59; Какабадзе Ш.Ш. Институционализация согласования интересов субъектов Российской Федерации: изменение законодательства и новые политические реалии // *Полис*, 2008, № 4. – С. 102–111; Капицын В.М. Пространственно-территориальные вопросы в региональной политике современной России // *Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН*. – № 2: Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004–2008 гг. – М., 2009. – С. 50–67; Чебанкова Е. Putin's struggle for federalism : Structures, operation, and the commitment problem // *Europe-Asia Studies*; Mar2007, Vol. 59 Issue 2, pp. 279–302; Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. – М. : Социально-политическая мысль, 2007; Чертков А. Н. Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России // *Вестник Института Кеннана в России*. Выпуск 11. 2007. – С. 52–64.

<sup>6</sup> Брезгулевская Н.В. Виды федерации и модели федерализма // *Правоведение*, 2005, № 3; Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: Европроект, 2006; Пастухов В.Б. Российский федерализм: политические, правовые практики // *Общественные науки и современность*, 2003, №1; Прокопьев А.Е. Генезис современных теорий федерализма // *Право: Теория и практика*, 2003, № 10.

<sup>7</sup> Зубаревич Н. В. Мифы и реальности пространственного неравенства. // *Общественные науки и современность*, 2009, № 1. – С. 38–53.; Назаров В. С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // *Экономическая политика*, 2007, № 1. – С. 121–134; Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // *Вопросы экономики*. 2006. № 8. – С. 31–45.

устройства с отечественным содержанием центр-периферийного взаимодействия. Очевидно, что, осуществляя транзит от длительно доминировавшей тоталитарной модели общества к новому демократическому социуму и, как следствие, воспринимая извне готовые институциональные формулы, Россия тем не менее «нуждается в собственном историческом опыте в области федерализма и строительства системы государственной власти всех уровней»<sup>8</sup>. Этот исторический опыт и продолжает восполняться в ходе реформ последних лет.

Единство целей и задач, стоящих перед всеми субъектами Российской Федерации в процессе реализации институциональных реформ, к которым можно отнести административную, бюджетную реформы, реформу местного самоуправления и др., является интегрирующим инструментом федеральной политики. Суть этой интеграции, унификации разнообразных политических традиций регионов проявляется в новых технологиях, применяемых сегодня при взаимодействии центра и субъектов Федерации. Результат изменения механизма этого взаимодействия отражает реальное, а не формально декларируемое содержание процесса реформирования государственных институтов, непосредственные задачи повышения эффективности как центр-периферийных отношений, так и управления страной в целом — такой эффективности, какой ее видит федерация как инициатор современных реформ.

Пространственный аспект изменений политической системы, которые происходили в России с начала 1990-х годов, свидетельствует о некоей эволюции, через которую прошел российский федерализм. Если останавливаться на институциональных изменениях, то можно увидеть ломку советской системы управления, когда перестала существовать единая нить Советов — от поселковых до Верховного, — связывавшая все территориальные общности в единую структуру. Прослеживается формирование системы разделения властей на всем пространстве Российской Федерации, когда в каждой области, крае, республике, крупном городе и даже в каждом из изначально десяти малонаселенных автономных округов образовывались не только администрации, но и избирались местные парламенты, назначались мировые судьи, а где-то даже учреждались конституционные (уставные) суды. Различим процесс создания и расширения правового пространства на региональном уровне, когда в каждом субъекте Федерации принимались собственные конституции (уставы) и законы, оформлявшие реализацию компетенции регионов и выполнение связанных с этим обязательств перед населением.

Если анализировать неинституциональные изменения, имевшие место в ходе развития федерализма в России, то можно выявить и формирование определенной региональной идентичности среди граждан России, проживающих в разных субъектах Федерации. Это наблюдается и в манере вести деловые отношения, и в расширении знаний о родном крае, и в формировании спортивных, культурных и прочих пристрастий. Можно увидеть и различия в политических предпочтениях жителей разных регионов России, что проявляется как в результатах голосования на выборах за конкретные партии, так и в общей политической активности, проявляющейся, в частности, в явке на федеральные, региональные или местные выборы.

---

<sup>8</sup> Столяров М.В. Теория и практика федерализма. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 27.

При этом динамика российского федерализма, как уже можно было обнаружить, не носила одновекторного характера и не отличалась последовательностью и стабильностью. Менялись общие принципы организации власти в субъектах Федерации, менялись способы формирования «палаты регионов» Федерального Собрания — Совета Федерации, менялась экономическая база российских территорий: смены собственников на предприятиях, налоговые и бюджетные изменения. Наконец, в большинстве случаев так или иначе сменялись региональные элиты. Тем не менее федерализм оставался формой территориальной организации власти в России, и ни сама форма, ни название государства «Российская Федерация» правящей политической элитой так ни разу и не оспаривались.

Весь период эволюции федерализма в России есть период интенсивных изменений, период формирования новых институтов, период зарождения и дальнейшего развития элементов внутри системы. Причем если образование первых элементов — таких, как заключение Федеративного договора, принятие новой Конституции, формирование изначальных управленческих структур и их персональный состав, — было продуктом деятельности акторов иных систем: Верховного Совета РСФСР, структур бывшей КПСС (прежде всего ее областных и краевых комитетов), консультантов международных организаций, то в последующем названные элементы жили собственной жизнью и изменяли систему в соответствии со своими представлениями. Т.е. система развивалась уже самостоятельно, своими внутренними силами, под действием собственных элементов — система *обучалась*, вернее даже, *самообучалась*: становилась *другой* в результате накопления нового опыта, новых знаний.

При этом самообучение в данном случае осуществляется хоть и стихийно (в том смысле, что не запрограммированно), но не без некоей определенной целесообразности. Ключевой динамической особенностью *самообучающегося федерализма* и России как самообучающейся федерации может быть названо перманентное инкрементальное изменение соответствующих федеративных институтов в целях обеспечения устойчивости политической системы на случай возникновения внешних или внутренних угроз по мере их выявления.

В содержательном плане развитие федерализма в России демонстрирует поиск наиболее соответствующих традициям и реалиям отечественного государственного строительства форм существования и функционирования каждого из аспектов модели, рожденной политической мыслью иной традиции. Все классики учения о федерализме от Й. Альтузиуса и отцов-основателей США до Д. Элейзера являлись представителями западной политической философии и описывали федеративные отношения как активный двусторонний процесс, инициаторами которого выступают сами отдельные территории, желающие образовать единую политическую общность, но при этом сохранить свою самостоятельность в определенных сферах. Очевидно, что природа федерализма в России носит совершенно другой характер.

Само понятие федеративных отношений применительно к России синонимично понятию центр-периферийных отношений — отношений между экономически развитым активным политическим центром и во многом зависимыми от него периферийными регионами. Периферия является поставщиком,

источником ресурсов для федерального центра — и природных, и людских, и материальных. Периферия в большинстве своем пассивна. Центр активен. Это потребитель периферийных ресурсов: он стягивает все самое лучшее, что есть в стране, перерабатывает и на выходе выпускает продукт: управленческий, технологический, социальный.

Этот продукт по природе своей инновационен — он представляет собой нечто новое для страны и общества. И в свою очередь, потребителем этих инноваций является уже периферия: теперь она последовательно воспринимает, распространяет, интегрирует в свою практику продукт центра. Регионы в России, даже став субъектами Федерации, не ушли от такой схемы отношений, они не утратили и вряд ли утратят в ближайшей перспективе положение политической периферии относительно федерального центра. Важно подчеркнуть, что такова российская политическая традиция: подобная структура взаимодействия не характерна для классической теории федерализма.

Российский опыт — это ситуация, при которой фактически унитарное партийно-государственное образование в одностороннем порядке преобразовалось и предоставило своим частям мандат на построение собственной государственности<sup>9</sup>. Тем самым регионы были просто поставлены перед фактом, что они теперь *субъекты* Федерации со всеми вытекающими последствиями.

Очевидно, что особенность процесса первичной федерализации в России может служить достаточным основанием, чтобы не оценивать в полной мере российский федерализм исключительно с позиций опыта западных федераций — их принципов, политических возможностей и сценариев развития. В то же время нельзя отрицать и того факта, что все крупнейшие (прежде всего территориально) демократии мира являются на сегодняшний день федеративными государствами: таковы США, Канада, Индия, ЮАР, ФРГ, Австралия и т. д. А значит, Россия — закономерный участник этого ряда.

Можно сомневаться в справедливости тезиса о том, что «Россия сегодня выбирает федеративный тип государственного устройства... потому, что он исторически выстрадан нашими народами, исконно стремящимися к сохранению самостоятельности и национальной самобытности»<sup>10</sup>. Однако уже практически не приходится спорить с тем, что современный федерализм возник именно как один из способов регулирования отношений между народами, населяющими Российскую Федерацию.

В начале 1990-х годов на волне «парада суверенитетов» он призван был выполнять две принципиально важные для национальных отношений страны функции. С одной стороны, федерализм позволил ряду национальных групп, постоянно проживающих в России, реализовывать свои интересы, используя весь спектр современных политических возможностей. Для этого наиболее крупные национальные общности были наделены статусами республик, а

---

<sup>9</sup> Это же относится и к имевшим место в отечественной истории единичным фактам квазиавтономии, которой обладали некоторые части Российской империи. Все эти факты имели источником самодержавную власть: император октроировал конституции Польше и Финляндии, жаловал титулы и свои земли местным элитам и др.

<sup>10</sup> Основы национальных и федеративных отношений / Под общ. ред. Р. Г. Абдулатипова. – М.: Издательство РАГС, 2001. – С. 335.

также автономных округов или автономных областей (на сегодняшний день последняя форма — в единственном регионе) с соответствующим набором *государственных* полномочий. При этом второй функцией федерализма стало обеспечение совместного существования всех этих национальных групп в рамках одного государства. То есть вторая функция должна была сдерживать первую функцию — реализацию политических интересов этносов, развитие которых ведет к выделению данных национальных общностей в самостоятельные государства.

Федерализм стал своего рода компромиссом между набравшими силу этнонационалистическими движениями и ослабевавшим государством. В то же время федерализм стал и одним из трех «китов» (наряду с демократией и республиканской формой правления), на которых стал возникать новый конституционный строй России.

Воспринятые извне, а не возвращенные естественным путем матрицы не могли оставаться неизменными: при наложении на реальные общественные отношения они сразу же стали корректироваться — разумеется, задавая новые стандарты социуму, но и интегрируя в себя его прежние традиции. В этом нет ничего неожиданного — скорее, это показатель живого, реагирующего государства.

Именно поэтому сегодня федеративные отношения в России характеризуются проблемами совсем иного характера по сравнению с изначальными условиями. Это проблемы, порожденные самой жизнью общества, его насущными потребностями и интересами: преодоление последствий глобального финансово-экономического кризиса, комплексное развитие субъектов Федерации в рамках единого общенационального вектора, сохранение гражданского мира и укрепление социальных связей между жителями разных частей страны.

Несмотря на то что любое государство, любое публично-правовое образование всегда находится в процессе эволюции и так или иначе с разным темпом меняется во времени, самообучающимся федерализмом следует признать такую политическую систему, в которой федеративная организация власти является относительно новой и возникает в ходе модернизации, в результате некоего сознательного акта (заключение договора, принятие новой конституции или законов, проведение референдума). Такая ремарка необходима для обоснования различия подходов к оценке институциональных изменений в странах с разным опытом федерализма: если в системах, где федерализм на протяжении многих десятилетий, а то и столетий доказал свою эффективность, любые преобразования сложившейся модели вызывают обоснованные подозрения, то в «молодых» федерациях изменения не просто оправданны — они необходимы для скорейшей нормализации, «диффузии» системы. Переходный характер государства априори подразумевает возможность проб и ошибок, и чем больше их будет — тем быстрее будет завершено формирование полноценной и легитимной системы управления.

В ситуации, когда подавляющее большинство субъектов Федерации не справляется со своими функциями, осуществлять передачу или делегирование на места дополнительных полномочий — полномочий, которые нужны для реализации реформ, — весьма рискованно: число регионов, способных выполнять в должном объеме свои функции, будет продолжать сокращаться, а значит, и общая эффективность государственного управления будет снижаться. Поэтому

параллельно с масштабными преобразованиями, затрагивающими всю страну (а лучше опережая их), должна осуществляться процедура выстраивания эффективного федеративного механизма взаимодействия между центром и периферией.

Именно на повышение эффективности федерализма за счет сокращения степени его асимметричности направлен один из основных трендов нынешнего политического развития России — укрупнение регионов путем их объединения друг с другом.

Укрупнение регионов дает целый ряд преимуществ. Во-первых, объединяются ресурсные возможности укрупняющихся территорий, что очевидным образом создает синергетический эффект, поскольку позволяет использовать общие ресурсы целенаправленно, без разделения, согласования и перераспределения: выгоду от использования получает один субъект, а значит, он один заинтересован и от него одного зависит разработка ресурса. Для регионов депрессивных и глубоко дотационных это реальная возможность форсирования экономического развития. До недавнего времени в России не было «ни одного инструмента, целенаправленно работающего на экономический рост в пространственном аспекте»<sup>11</sup>. Укрупнение регионов стало именно таким инструментом.

Во-вторых, увеличиваются демографические возможности объединяющихся субъектов Федерации. Проблема миграции экономически активного населения из регионов малонаселенных и проблемных в более развитые просто снимается, если между ними исчезают административные границы. Население новых, укрупненных регионов становится количественно более сбалансированным относительно населения других регионов, что, во-первых, сглаживает различия по численности и структуре населения пространственно близких субъектов Федерации, а во-вторых, позволяет эффективнее решать демографические проблемы единых территорий.

В-третьих, объединение регионов позволяет уменьшить бюрократическую нагрузку. Сегодня в каждом субъекте Федерации действуют органы исполнительной (администрации, правительства) и законодательной (советы депутатов, законодательные собрания) власти. Они имеют своих представителей в Совете Федерации. За счет региональных бюджетов содержатся представительства субъектов Российской Федерации при федеральных органах власти в Москве и в других городах. А за счет федерального бюджета обеспечивается деятельность территориальных управлений различных федеральных органов власти в субъектах Федерации, федеральных судов — прежде всего среднего звена (краевые, областные, окружные и др. суды), необходимость которых часто не соответствует потребностям территориальной юрисдикции и обусловлена исключительно фактом статуса субъекта Федерации.

Деятельность всех этих органов и должностных лиц обеспечивают многочисленные работники аппаратов. Формальная необходимость всех этих структур обуславливает высокую концентрацию государственных служащих в небольших субъектах Российской Федерации. В объединенном регионе появляется возможность сократить общую численность бюрократического аппарата,

---

<sup>11</sup> Хлопонин А.Г. Региональные пространства роста // Коммерсантъ, № 47/П, 20.03.2006. – С. 8.

поскольку исчезает надобность фактического дублирования функций, и тем самым сэкономить значительные бюджетные средства.

В-четвертых, укрупнение регионов является удобным юридическим механизмом для того, чтобы решить парадоксы федеративного деления, унаследованные современной Россией у прежней советской системы и лежащие сегодня «мертвым грузом» в конституционном пространстве страны. Они связаны с тем, что прежде существовали административно-территориальные единицы, разграниченные между собой в соответствии с неактуальными уже сегодня задачами (неактуальными хотя бы потому, что они не позволяют большинству регионов выполнять свои функции). В современных условиях эти административно-территориальные единицы являются государственными образованиями с определенными правами, что означает невозможность такого же произвольного подхода к изменению границ между ними, который был использован при их установлении, а значит — невозможность легкого устранения возникших парадоксов.

Если в Советском Союзе для создания очередной области достаточно было указа Верховного Совета, то сейчас для расформирования этой области необходимо запустить сложную и кропотливую процедуру, которая должна включать выдвижение инициативы, организацию референдума для выяснения воли населения, разработку и принятие соответствующего федерального закона.

К парадоксам современного российского федерализма стоит отнести, например, следующий факт: несмотря на заявленное в преамбуле Конституции равноправие народов, до недавнего времени оно напрямую нарушалось в федеративной структуре государства. В состав Российской Федерации входили одновременно три субъекта, в которых политическая автономия предоставлялась бурятскому народу. Это Республика Бурятия, Агинский Бурятский автономный округ и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Сегодня осталась одна Бурятия.

Другой пример своего рода асимметричности федеративного деления — Еврейская автономная область. Во-первых, фактически эта автономия уже давно не представляет заявленную в названии этническую общность. Евреи в области, согласно данным Всероссийской переписи населения 2002 года, составляли около 2% населения<sup>12</sup>. Во-вторых, сама форма — автономная область — как бы «висит в воздухе», является пустой «оболочкой». Ее статус в ряду других форм никому не понятен и, тем более, законодательно не закреплён.

Такая ситуация также является примером остаточного явления после «сложного» административно-территориального деления РСФСР. Автономные области являлись неким симбиозом, переходной стадией между национальными (автономными) округами и автономными республиками. В ходе парада суверенитетов 1990-1991 гг. практически все автономные области вышли из состава краев и областей, в которые прежде входили, преобразовались в республики и приняли свои декларации о суверенитете. Еврейская автономная область — единственная сохранившая за собой прежнее наименование, тем не менее вышла из состава Хабаровского края и сегодня является самостоятельным субъектом Российской Федерации.

---

<sup>12</sup> См.: Всероссийская перепись населения 2002 года // <http://www.perepis2002.ru>.

В то время как для территориальных регионов России — для областей и краев — укрупнение являлось бы вполне логичным решением описанной проблемы, для автономных субъектов Федерации такой подход грозит утерей особых статусов, приобретенных вначале по Федеративному договору 1992 года, а затем закрепленных в Конституции 1993 года. Как следствие, начавшийся в России процесс укрупнения регионов если и оспаривается, то только в национальных субъектах Федерации и фактически лишь местными элитами. Так, например, именно вопрос дальнейшей судьбы республик Адыгея и Алтай был ключевым и широко обсуждавшимся при смене высших должностных лиц этих регионов в 2006 году.

Сегодня государство обладает достаточными инструментами, задействование которых позволит региональным (прежде всего национальным) элитам проявить гибкость и обеспечить выполнение стоящих перед Российской Федерацией целей. Наличие подобных инструментов является особенностью нынешнего исторического момента и носит, вероятно, временный характер. Обсуждать возможность использования этого момента сегодня позволяет практика последовательного принятия нынешней властью радикальных с точки зрения «консервации» федеративных отношений решений — решений, принятие которых требует не только определенных социально-экономических предпосылок, но и наличия твердой политической воли.

Так, наверное, наиболее ощутимым и общественно значимым решением явилась отмена прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — губернатора, главы администрации, президента республики — и введение нынешней процедуры наделения соответствующими полномочиями региональными парламентами по представлению президента страны. Чтобы наиболее объективно оценить место этого решения в процессе административно-федеративного реформирования, необходимо проследить его предысторию, а именно, как сама процедура легитимации региональных лидеров зарождалась и изменялась в ходе новейшей российской истории.

До распада Советского Союза во главе каждого российского региона (как краев и областей, так и автономных республик) стоял своеобразный структурный «триумvirат»: обком КПСС, областной совет и областной исполнительный комитет<sup>13</sup>. Депутаты областного совета избирались населением и, в свою очередь, выбирали себе председателя и назначали исполнительный комитет. Однако основная власть в регионе фактически принадлежала областному комитету КПСС и его первому секретарю, утверждаемому в ЦК.

После разрушения партийной вертикали власть естественным путем перешла к советам, а после распада советской системы — к исполнительным комитетам, которые повсеместно стали переименовываться в администрации или региональные правительства. В большинстве республик появились посты президентов, которые стали выборными — где-то напрямую населением, а где-то и региональными представительными органами. Все эти особенности закрепились в местных конституциях.

---

<sup>13</sup> Для краткости все региональные структуры советской и партийной власти будем называть областными, хотя в краях они были, конечно же, краевыми, а в Москве и Ленинграде — городскими. В отличие, кстати, от республик, где хоть и были свои верховные советы, но зато комитеты партии все равно назывались областными (обкомами).

В 1991 году, еще до заключения Федеративного договора, был принят Закон РСФСР «О выборах главы администрации», устанавливавший *возможность* избрания руководителей регионов напрямую населением. Формально этот закон продолжал действовать до его отмены в 1999 году. Однако в 1993 году был принят Закон РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации». Согласно этому закону, главы субъектов Российской Федерации (не республик) стали назначаться президентом страны по согласованию с советом народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа, городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга.

В 1994 году был издан Указ Президента «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», которым уже устанавливалось назначение на должность и освобождение от должности руководителей субъектов Федерации (вновь за исключением республик), равно как и применение к ним мер дисциплинарной ответственности указами Президента по представлению председателя Правительства Российской Федерации.

Кстати, формально, названный Закон «О порядке назначения на должность...» в части, касающейся администраций субъектов Российской Федерации, так никто никогда и не отменял, и он остается действующим до сих пор. Фактически же, закон утратил силу с принятием федерального закона от 5 декабря 1995 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в котором устанавливалась необходимость завершения выборов глав исполнительных органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации не позднее декабря 1996 года.

В 1999 году был принят уже фундаментальный и более полный Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в который тем не менее позднее вносились неоднократные изменения. Первые редакции закона устанавливали необходимость избрания руководителя региона путем всеобщих прямых выборов. Данная норма действовала до 2004 года, пока не был закреплен действующий ныне порядок наделения полномочиями высшего должностного лица законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению президента страны.

Практика оказалась еще богаче. Так, ряд российских республик (Удмуртия, Алтай, Хакасия) долгое время — вплоть до 2000 года — практиковали парламентскую модель управления, при которой основная часть полномочий находилась не у высшего должностного лица региона, а у местного парламента. Несмотря на указанную выше норму Закона «О порядке формирования Совета Федерации...», по которой с началом 1997 года в России не должно было остаться ни одного назначенного главы региона, в Карачаево-Черкесской Республике, например, первые выборы местного президента состоялись только в 1999 году, а в Дагестане так ни разу и не было всенародно избранного руководителя: первый президент здесь появился в 2006 году — уже по новой системе наделения полномочиями.

Реформами федерализма можно признать и изменения порядка формирования верхней палаты российского парламента — Совета Федерации, представляющего в законодательном процессе страны интересы территорий. В 1993 году члены палаты первого созыва избирались непосредственно населением. С 1995 года сенаторами по должности становились высшие должностные лица и руководители органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

В 2000 году был установлен действующий до сих пор порядок формирования верхней палаты, согласно которому членами Совета Федерации становятся назначаемые региональными руководителями и парламентом *представители* органов соответственно исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации. Данная схема также не является окончательной, и с 2011 года сенаторами будут становиться только лица, победившие на выборах в региональные или муниципальные органы власти в субъектах Российской Федерации.

Федеративно-институциональный смысл Совета Федерации в результате всех имевших место преобразований не менялся и, думается, не изменится: палата остается инструментом участия регионов в процессе принятия общегосударственных законов.

Переход к нынешней процедуре наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации был наиболее ярким и выразительным элементом реформирования федеративной системы последних лет, однако не окончательным. Очевидно, что одной из основных задач данного шага было обеспечение единства проводимой в стране политики, чтобы в рамках многоцелевого и многостороннего курса не оказывалось слабых звеньев в столь пестром по территориальному составу государстве, чтобы все регионы соблюдали определенную управленческую дисциплину в процессе реализации общенациональных задач. В этой связи, помимо утверждения кадровой субординации всей вертикали исполнительной власти, необходимо было также обеспечить контролируемость этой вертикали.

Следующим шагом в данном направлении должна была стать разработка универсального механизма мониторинга реализации федеральной политики на местах — механизма, который на основе общих принципов позволял бы беспристрастно оценивать общеполитическую и социально-экономическую ситуацию в регионе и создавать тем самым объективную основу и методологическое обоснование для принятия федеральным центром очередных кадровых решений в отношении того или иного субъекта Федерации. Необходим был инструмент легитимации той колоссальной ответственности, которую взял в данном случае на себя федеральный центр, — ответственности за формирование исполнительной власти во всех тогда еще 89 регионах страны.

Результатом двухгодичной работы было издание 28 июня 2007 года Указа Президента № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>14</sup>, который утвердил 43 показателя и установил обязанность глав регионов ежегодно составлять доклады о достигнутых значениях показателей за прошедший год и планируемых значениях на трехлетний период. Вслед за указом Комиссия по вопросам совершенство-

<sup>14</sup> «Собрание законодательства РФ», 02.07.2007, № 27, ст. 3256.

вания государственного управления и правосудия утвердила дополнительные показатели, форму ежегодного доклада и методику оценки.

Утвержденные показатели (всего, с учетом дополнительных — 77) охватывают все сферы общественной жизни и отражают, как предполагается, состояния, на которые могут воздействовать органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а значит, находятся в сфере ответственности высших должностных лиц регионов (см. Приложение). Это следующие группы показателей:

1. Экономический рост.
2. Доходы населения.
3. Правопорядок и общественная безопасность.
4. Здоровье.
5. Образование (общее).
6. Образование начальное профессиональное, среднее профессиональное.
7. Культура, физическая культура и спорт.
8. Жилищно-коммунальное хозяйство.
9. Доступность и качество жилья.
10. Государственное и муниципальное управление.

Разработка, утверждение и внедрение системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации означает окончательную технологизацию процесса управления территориями, а значит, завершение встраивания центр-периферийного взаимодействия в вертикаль исполнительной власти. Согласно Конституции, «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»<sup>15</sup>.

До проведения реформ начала 2000-х годов эта система существовала лишь в качестве конституционной нормы. В реальности были органы исполнительной власти на федеральном уровне и региональные исполнительные органы, однако четкой системы взаимоотношений между ними не было: они имели разную природу, формировались в соответствии с не связанными друг с другом нормативными актами. Федеральные органы — в соответствии с федеральным законодательством, региональные — в соответствии с законами 89 субъектов Российской Федерации. А значит, установить обязательные и постоянные для выполнения всеми из них одинаковые процедуры по повторяющимся отношениям в рамках компетенции федерального центра — основы *единой* системы власти — не удавалось.

Помимо проводимой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации единство системы исполнительной власти в стране обеспечивается рядом других инструментов. Это механизмы, увязывающие политику, которая осуществляется на местах, с процессами, реализуемыми на федеральном уровне. Среди них:

---

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации – ст. 77, ч. 2.

1. Разработка субъектами Российской Федерации и утверждение в Правительстве стратегий социально-экономического развития регионов<sup>16</sup>.

2. Составление и представление в Правительство России ежегодных сводных докладов о результатах и основных направлениях деятельности высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

3. Составление и представление ежегодно в Министерство финансов Российской Федерации реестров расходных обязательств субъектов Федерации, в которых отражаются все выполняемые регионами полномочия и объем их финансирования<sup>17</sup>.

Обобщая действующую в России модель федеративных отношений и выявляя в ней признаки внутренней динамики, можно заключить, что самообучающийся федерализм является гибко меняющейся функцией территориальной организации власти, и эта функция ограничена только определенной областью своего существования, в данном случае — фундаментальными составляющими федеративной организации государства. Легитимный субъект власти может задавать любые параметры, в соответствии с которыми данная функция будет принимать новые значения.

В России любые изменения в системе центр-периферийных отношений каждый раз были продиктованы определенными задачами. Элита обосновывала свои действия, свои инициативы, и общество их принимало, соглашалось с новой мерой по корректированию системы управления — такой вывод можно сделать в связи с непроведением осуществлению таких мер.

Однако возможны и исключения. Наиболее яркое из них произошло в начале 2005 года, когда общество не согласилось с предложенной властью концепцией разграничения полномочий между уровнями власти (более известной как монетизация льгот) и добилось ее пересмотра. Между тем данная реформа может быть названа одной из немногих попыток приблизиться к модели «чистого», классического американского федерализма — в части отказа от его основного «врага» — нефинансируемых мандатов. В конечном счете, от них все-таки отказались, воспроизведя при этом в качестве компромисса некое подобие системы основных социальных гарантий, которая создавалась прежде именно посредством того, что в теории федерализма активно критикуется и называется нефинансируемыми мандатами.

Так как и государство, и общество являются элементами одной политической системы, то и атрибуты этой системы являются общими для обоих. Федерализм развивается в ходе практики как публичной власти, так и гражданских структур. Это означает, что, кто бы ни был источником и инициатором преобразований действующих федеративных отношений, новое состояние является результатом всей системы, т.е. на выходе любые изменения, вызванные влиянием эндогенных факторов, необходимо признавать результатом *самообучения* самой системы.

<sup>16</sup> В соответствии с Приказом Минрегиона РФ от 27.02.2007 № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации».

<sup>17</sup> В соответствии с Приказом Минфина РФ от 27.04.2006 № 67н «О порядке представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 26, 26.06.2006.

Сегодня мало у кого вызывает сомнение окончательность выбора Россией федеративной модели. Другого способа для удержания больших пространств в рамках одного суверенного образования, кроме как децентрализации, предоставления прав по самоуправлению, федеративной организации власти, у современного демократического государства, видимо, нет. В то же время активно распространяемое мнение о федерализме как о некоей «священной корове» — конструкции, которую необходимо всячески оберегать и защищать, остается по меньшей мере иллюзией.

Федерализм есть не более чем система управления территориями, система организации власти в пространстве, механизм центр-периферийного взаимодействия. А в этом вопросе российский опыт — опыт территориально крупнейшего государства в мире — является, очевидно, наиболее успешным, даже несмотря на распад Советского Союза, воспринимаемый многими (в том числе и за пределами России) именно как провал пространственной политики все той же огромной империи на востоке Евразии.

Тем не менее, заявив А, нужно произнести и Б. В этой связи, восприняв новые формы демократической организации политической системы и либеральную модель рыночного ведения хозяйства, России, с учетом отсутствия единства интересов — прежде всего на национальной почве, нужно было взять за основу и западный способ федеративной организации власти. Он был зафиксирован в этом виде в Конституции страны. В дальнейшем федерализм (равно как и демократия, превратившаяся в «суверенную», и капитализм, ставший государственным) стал развиваться уже с учетом национальных условий и местных традиций.

Такова логика самообучающегося федерализма — российской модели данной формы государственно-территориального устройства. Он закрепляется в качестве определенных принципов конституционного строя — в первую очередь через учреждение базовых институтов, задающих общий вектор федеративных отношений и обладающих способностью к воспроизводству. На следующих этапах политическая система сама совершает отладку и настройку изначальной модели: появляются новые функции, создаются новые органы, меняется формат отношений. В этом выражаются особенности моделирования федерализма в России, который все еще находится в процессе становления и, безусловно, самообучения.

# Программный подход как основной механизм реализации региональной политики: европейское и российское пространство

Е.В. Андриюшина

В современном мире государство как специфический актор власти и управления сталкивается с влиянием тенденций глобализации, регионализации, децентрализации, интенсификации межкультурных связей в планетарном масштабе и т.д. В этой связи государство в первую очередь как политико-управленческий институт продолжает трансформироваться, специализироваться и усложняться.

Однако с содержательной точки зрения механизм принятия государственных решений универсален и может быть описан в виде синтеза следующих компонентов: во-первых, как «совокупная деятельность властно-иерархизированного сообщества людей, во-вторых, как целенаправленное функционирование системы органов государственной власти, а также как совокупность определенных фаз и этапов управленческого процесса»<sup>1</sup>. И именно эти базовые характеристики процесса принятия государственных решений приобретают определенные свойства в тех или иных исторических условиях.

Последнее десятилетие, проходящее под знаком глобализации, еще более обострило проблемы конкурентоспособности и дифференциации экономического и политического развития государств. Практика показывает, что интеграционные процессы, происходящие фактически во всех мировых регионах, способствуют повышению уровня адаптации отдельных стран к новым угрозам и вызовам, повышению эффективности этих государств. Именно поэтому в данной статье рассматривается региональный уровень принятия и реализации государственных решений.

Сразу следует оговорить несколько моментов.

*Во-первых*, Россия в данной работе рассматривается как один из мировых регионов в силу своей территории и национальной специфики, и было бы целесообразно рассматривать региональную интеграцию в рамках отдельного российского государства, сопоставляя интеграционные процессы с наиболее эффективной в настоящее время моделью регионального сотрудничества в рамках ЕС.

Для России первостепенной становится задача повышения эффективности страны. Рост экономической самостоятельности российских регионов потребует более тесной кооперации федерального центра и регионов в процессе выработки социально-экономической политики. Только так можно будет соответствовать вызовам мировой растущей конкуренции. Именно поэтому тезис М. Портера

---

<sup>1</sup> Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М., 2004. – С.11.

«Парадоксально, но более открытая глобальная конкуренция увеличивает важность местной базы»<sup>2</sup> для современной России является актуальным.

Возможности России в рамках международного разделения труда относительно невелики, эффективное участие России в глобальной экономике требует активного использования наиболее существенных конкурентных преимуществ. В этой связи представляет интерес анализ дальнейшего поиска специализации нового типа, идея «нишевой специализации» и адекватной ей структурной модернизации. Сегодня в общей региональной картине просматриваются противоположные тенденции. С одной стороны, обостряется конкурентная борьба между регионами России, а с другой — усиливаются тенденции к объединению ресурсов для укрепления позиций страны в мировой экономике. При этом по мере углубляющейся интернационализации хозяйственной и общественной жизни в регионах наблюдается и другая важная тенденция — утрата исторически присущих регионам черт, но с сохранением в каждом из них своей самобытности. Это связано с определенным своеобразием формирования в России капиталистических экономических структур: более поздние сроки индустриализации, ее значительная обусловленность потребностями внешнего рынка, возможность добиться выгодного положения на нем лишь для своих товаров сырьевого блока.

Необходимо совершенствовать участие страны в территориальном разделении труда, совершенствуя производственно-финансовые связи с мировыми державами. В этом случае на базе концентрации и централизации производства и капитала конкурентные производства будут реализовывать крупные компании, преимущественно экспортного направления, складывающиеся в финансово-промышленные группы<sup>3</sup>.

*Второй*, требующий внимания аспект, связан с признанием факта, что современный ЕС представляет собой уже протофедеративное образование, а не совокупность отдельных входящих в данное образование государств. В результате масштабной интеграции Европейский союз стал одним из крупных мировых центров, и именно эффективная региональная политика во многом способствовала и способствует в настоящее время укреплению позиций ЕС.

История формирования региональной политики Европейского союза насыщена, и этапы ее эволюции связаны с созданием определенных инструментов осуществления региональной политики.

Необходимость в проведении сбалансированного развития путем уменьшения разрыва между разными регионами и помощи наиболее отстающим была изложена еще в преамбуле Римского договора в 1957 году, в соответствии с которым был создан Европейский социальный фонд, а также Европейский инвестиционный банк. Другие инструменты создавались по мере вступления новых стран-членов.

Фактически же активная региональная политика начала проводиться с середины 70-х годов. Однако важным этапом явилась радикальная реформа Структурных фондов 1989 года, поскольку именно тогда были выработаны четкие принципы их деятельности. Так, реформа базировалась на четырех основных принципах:

<sup>2</sup> *Портер М.* Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. – М., 1993. – С.180.

<sup>3</sup> *Межевич Н.М.* Основные направления региональной политики Российской Федерации // <http://dvo.sut.ru/libr/history/i299mez2/>.

- всемерная концентрация средств в наиболее нуждающихся регионах;
- программный, а не проектный подход;
- партнерство на всех уровнях: от национального до местного;
- дополнительность, то есть совместное выделение средств из наднационального и национального бюджетов.

Реформа предусматривала резкое увеличение выделения финансовых средств на мероприятия региональной политики (фактически их удвоение); были выделены основные типы регионов, получающих помощь через Структурные фонды (так называемое Objectives). Несколько позже Маастрихтский договор предусмотрел создание нового фонда — Фонда сплочения (Cohesion Fund) — специально для «подтягивания» четырех беднейших стран — Испании, Португалии, Греции и Ирландии.

В 1997 году стратегическая важность экономического и социального единства была подтверждена Амстердамским договором, в который также вошла глава о безработице, подчеркивающая необходимость общеевропейских действий для ее преодоления.

На Европейском совете в Берлине в марте 1999 года главы государств и правительств достигли соглашения по «Повестке дня – 2000», плане действий на период 2000–2006 гг., направленном на укрепление политики Сообщества с целью подготовить его к расширению 2004 года. Кроме всего прочего, документ предусматривал реформу Структурных фондов. Структурные фонды и Фонд единства получили законодательные рамки, в которых они действовали вплоть до 2006 года. Этот шаг был направлен на концентрацию помощи, направляемой фондами, упрощение и усиление ответственности стран-членов и Европейской комиссии.

В ходе подготовки к очередной волне расширения, «Повестка дня – 2000» также обеспечила создание новых финансовых инструментов, ISPA и Sapard, с целью помочь вступающим странам войти в общий рынок в хорошем состоянии.

В ноябре 2002 года ЕС создал Европейский фонд солидарности (EUSF) целью которого стало оказание помощи будущим странам-членам в случае природных катастроф. Впоследствии он столкнулся со срочной необходимостью реконструкции инфраструктуры и восстановления экономики регионов, пострадавших из-за наводнения в Восточной Европе летом 2002 года, помощи жертвам разлива нефти из-за аварии танкера «Престиж» у побережья Испании и Португалии летом 2003 года.

Европейский совет в Копенгагене в декабре 2002 года завершил переговоры о вступлении, открыв тем самым путь к вступлению в ЕС десяти новых членов 1 мая 2004 года, а также последнему расширению 2007 года. Достижение экономической интеграции новых стран-членов также стало ключевым приоритетом региональной политики. Пятнадцать старых стран-членов располагали для этого ресурсами в размере 21,7 млрд евро на период до 2006 года, и в настоящее время решающее слово остается именно за этими государствами.

Вопрос о соотношении общеевропейских и государственных (национальных) интересов имеет многоплановое значение при определении генезиса региональной европейской политики. Специфика и способы формирования повестки дня являются ключевыми для политики любого уровня. Различные социальные группы, слои, трудовые коллективы и регионы в настоящее время все активнее и жестче формируют социальные, экономические, а иногда и идеологические тре-

бования к обществу. Эти интересы, с одной стороны, являются специфическим срезом общественных интересов, потребностей и ценностей, а с другой — выражают специфику интересов той или иной социальной группы региона. Наличие современных, четко оформленных территориальных интересов обязательно формируют группы давления, обеспечивающие учет этих интересов на общегосударственном уровне. Вопрос о группах давления (или лоббистских группах) давно и плодотворно исследуется за рубежом. Ряд специалистов по вопросам политического управления в Европе и США отмечают, что региональные и национальные коалиции групп общественных интересов постепенно расширяли круг этих интересов от отдельных вопросов до формирования программы по широкому спектру социальных и политических проблем — безработицы, налогов, социальной помощи, энергетики, в том числе и в региональном разрезе<sup>4</sup>.

Если обратиться к российскому опыту, общепризнанного определения региональной политики в России до сих пор нет. Это не случайно, так как само понятие региональной политики многогранно и предполагает множество методологических подходов. В рамках политологического подхода региональная политика трактуется как «отношения, складывающиеся в границах социально-территориальных общностей, между социальными группами, а также между представляющими их интересы организациями по поводу распределения власти и осуществления властных полномочий...»<sup>5</sup>. Известны и управленческие определения: «К региональной политике правомерно отнести любую деятельность государства, в рамках которой достижение определенных пространственных целей осознанно становится на первый план»<sup>6</sup>.

Попытку дать обобщенную формулировку современной региональной политики предприняли и авторы энциклопедического словаря «Федерализм». По их мнению, региональная политика — «составная часть политики государства и других органов власти, направленная на организацию (упорядочение) национального пространства (территории) в соответствии с избранной стратегией развития»<sup>7</sup>.

Интересно отметить, что определения региональной политики в трудах российских и западных ученых во многом совпадают. Например, следующее российское определение региональной политики схоже с официальной точкой зрения руководства США: «Достижение сбалансированного регионального экономического развития, предполагающего равномерное и эффективное размещение и использование природных, материальных и трудовых ресурсов всех районов страны»<sup>8</sup>. Можно привести и определение задач региональной экономической политики известного регионалиста Т. Брюиса: «Снижение уровня безработицы, усиление экономического роста и структурных изменений, сокращение очагов бедности, поиск социальной справедливости и национального единства»<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Межевич Н.М. Основные направления региональной политики Российской Федерации // <http://dvo.sut.ru/libr/history/i299mez2/>.

<sup>5</sup> Региональная политика. 1992. №1. С. 142.

<sup>6</sup> Артоболевский С.С. Региональная политика в развитых странах Европы: теоретические, методологические и прикладные аспекты. Автореф. докт. дисс. — М., 1992. — С. 4.

<sup>7</sup> Федерализм. Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 175.

<sup>8</sup> The White House. Conferees on Balanced National Growth and the Economic Development. Final Report. Washington. D.C. Vol. 28 P. 28.

<sup>9</sup> Brewis T.N. Regional Development in Canada: experience and prospect's. Ottawa. 1971. P. 57.

Существо региональной политики заключается в том, чтобы «максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов»<sup>10</sup>.

Рассматривая вопрос о генезисе региональной политики, проф. В.А. Воротилов отмечает: «В наиболее общем своем виде региональная экономическая политика — это деятельность федеральных и региональных государственных органов управления по выработке стратегии и модели социально-экономического развития регионов, по разработке правовых актов и нормативов хозяйственной деятельности субъектов Федерации с последующим контролем за исполнением принятых решений»<sup>11</sup>. Подобный подход позволяет нам увидеть связь между региональной политикой и целеполагающей деятельностью государства.

Ключевым понятием для теоретического исследования и практического применения региональной политики является категория «региональный интерес».

В советской экономической литературе понятие «территориальный интерес» появилось в начале 1980-х гг. и долгое время анализировалось исключительно в экономическом ключе, без учета политического характера любого регионального интереса, направленного на достижения сбалансированного социально-экономического развития.

Политическая сфера жизни общества опосредует экономическую неоднородность пространства и требует оформления в системе власти. В. Лексин и В. Швецов указывают: «Государственный региональный интерес — минимизация негативных проявлений территориальной дезинтеграции на уровне субъектов Федерации, поддержка местных преобразований, создание общероссийских условий для того, чтобы каждый субъект Федерации максимально использовал свой внутренний потенциал»<sup>12</sup>.

В данном определении государственный и региональный интересы совпадают, однако на практике не всегда интересы и потребности регионов вплетены в общую систему федерального целеполагания. Региональный уровень связан с урегулированием конфликтов различного генезиса. Следует выделить национальные (общегосударственные) интересы, поскольку в этом случае пространственная стратегия вышестоящих уровней управления полностью соответствует интересам комплексного экономического и социального развития территории, что благоприятствует экономическому взаимодействию региона.

Эта группа интересов обеспечивает единство страны, без которого невозможны территориальное разделение труда и межрегиональная интеграция. Такие интересы связаны с макроэкономической политикой, экономической безопасностью и т.д.

Второй уровень, который можно назвать инструментальным, связан с постоянным нахождением баланса интересов между центром и регионами. При-

---

<sup>10</sup> Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000. – С. 17.

<sup>11</sup> Воротилов В.А. Региональная экономика: российская модель. – СПб, 2000. – С. 341.

<sup>12</sup> Лексин В., Швецов В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал. 1993. № 9. С. 54.

мером может служить организация бюджетного федерализма. Практически каждый год эта система в России меняется, однако согласования неизбежно отражают баланс интересов в системе «центр – регионы».

В системе отечественного регионального управления можно выделить следующие управленческие механизмы: административно-правовые меры регулирования регионального развития; принятие специальных федеральных программ, постановлений и указов, регулирующих социально-экономическое развитие.

Первая попытка системного решения проблем территориального развития была предпринята лишь в 1996 году Указом Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Главным достоинством этого документа стало четкое определение самой региональной политики. Под региональной политикой в Российской Федерации здесь понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Однако «механизм реализации» продолжал оставаться наиболее слабым местом в системе государственной региональной политики. В этом же 1996 году был принят еще один значимый документ — Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации». Была предпринята попытка создания механизма государственной поддержки развития регионов РФ.

Следующая серьезная попытка была сделана в правительственном постановлении от 2 февраля 1998 г. № 129, которым было принято «Положение об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В документе предусматривалось, что федеральные органы исполнительной власти, на которые Правительством Российской Федерации возложена ответственность за соблюдение следующих соглашений:

- осуществляют общий контроль за соблюдением соглашений в соответствии со своей компетенцией, ведут реестр соглашений, подлежащих контролю;
- координируют совместно с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации работу по соблюдению соглашений в случае возникновения разногласий, невыполнения федеральными органами исполнительной власти принятых обязательств, а также при необходимости внесения изменений и дополнений в соглашения, докладывают об этом в установленном порядке Правительству Российской Федерации;
- представляют в Правительство Российской Федерации согласованные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения об источниках финансирования мероприятий, вытекающих из соглашений, выполнение которых требует выделения средств из федерального бюджета;
- рассматривают на заседаниях коллегий с участием руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопросы соблюдения соглашений и ежегодно, до 1 февраля, а при необходимости — незамедлительно, докладывают Правительству Российской Федерации о ходе соблюдения соглашений.

Таким образом, примерно до 1999–2000 гг. государство использовало традиционные механизмы региональной политики советского периода: директивное распределение финансовых ресурсов, административные рычаги и, конечно же, целевые программы. Как механизм осуществления региональной экономической политики федеральные целевые программы, ориентированные на решение региональных проблем, восходят еще к плану ГОЭЛРО. Их появление в новых хозяйственных условиях относится к 1993 году, когда были приняты программы социально-экономического развития регионов — Курильских островов Сахалинской области в 1993 г. и Республики Саха (Якутия) в 1995 г. С 1993 года действовала также программа «Социально-культурное развитие Тверской области (территория Великого водораздела)», однако к региональной экономической политике ее можно причислить с большой долей условности.

Процесс активной разработки и утверждения федеральных региональных программ начался только с декабря 1995 года с принятия программы по Мордовии. В 1996 году было принято уже 9 программ, в 1997-м — 10 программ. Поскольку большая часть программ разрабатывалась на несколько лет, соответственно, постоянно увеличивалось и число программ, финансирование которых предусматривалось законами о федеральном бюджете. Особо следует отметить Концепцию государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 г. № 198. Эта Концепция разработана в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1997 г. № 1664 «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера».

За время президентства В.В. Путина реализовывались федеральные целевые программы развития регионов, охватившие полностью или частично территорию более 50 субъектов Федерации, причем значительная часть субъектов Федерации попала в зону действия нескольких программ. Программы осуществлялись во всех субъектах Федерации восточной части страны и Северного Кавказа, а также части регионов европейской части страны (за исключением Центрального Черноземья).

С содержательной точки зрения и оценок эффективности в Российской Федерации федеральная региональная политика проявлялась чаще всего в форме несистематизированных краткосрочных действий федерального правительства в соответствии с целями региональных и особенно республиканских властей и элит. Государственная политика была направлена прежде всего на решение краткосрочных задач и ликвидацию критических, а то и просто чрезвычайных ситуаций, и лишь затем на попытку борьбы с нарастающими территориальными диспропорциями. При предоставлении территориальным единицам льгот большую роль играли субъективные факторы: административная настойчивость местных органов руководства, нежели взвешенные экономические расчеты или результат продуманной тактики и стратегии проведения региональной политики.

Препятствием для повышения государственного регулирования развития территорий являлась также и ведомственная раздробленность в выработке направлений и реализации региональной политики, несогласованность действий федеральных, региональных и органов местного самоуправления. Региональная политика сегодня находится в определенном правовом вакууме и хаосе, так как

принимаемые законы, директивы и указы, связанные с федеральной помощью, бюджетно-налоговой системой, часто противоречат друг другу.

Если привести статистику за 2008 год, перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов включает около 100 программ и подпрограмм, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета<sup>13</sup>.

Принятые за 8 лет программы характеризовались разноплановостью и отличались друг от друга по целому ряду параметров:

- по размерам охватываемой территории — от одного города или даже части города (программы по Сочи и историческому центру Санкт-Петербурга) до межрегиональных программ («Сибирь», «Дальний Восток и Забайкалье», «Северный Кавказ»), промежуточный вариант — программы по одному субъекту Федерации;
- по масштабу решаемых проблем — от отдельных вопросов территории до комплексного социально-экономического развития регионов;
- по характеру проблем — от комплексных до узкоцелевых;
- по срокам — от долгосрочных и рассчитанных на 10–15 лет и более к среднесрочным и краткосрочным;
- по предметной направленности — экономические, демографические, социальные, научно-технические, экологические, инвестиционные и т.д.;
- по статусу — президентские и правительственные.

Собственно на развитие регионов в 2008 году было выделено 71755,95 млн рублей (9% от общего объема финансирования на федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов)<sup>14</sup>:

1. Программа «Социально-экономическое развитие социальной сферы Чеченской Республики на 2008–2011 годы».
2. Программа «Юг России (2008–2012 годы)».
3. Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года».
4. Подпрограмма «Развитие города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе».
5. Программа развития Калининградской области на период до 2014 года.
6. Программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.
7. Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы».

Следует отметить, что основная инициатива в формировании повестки дня регионального уровня на данный момент принадлежит федеральному центру, чему способствуют политика выстраивания вертикали власти, учреждение института полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, а также фактическое назначение глав субъектов Федерации. Основными заказчиками программ выступают Министерство регионального развития и Министерство экономического развития РФ. Таким образом, российская региональная политика все больше становится централизованной.

<sup>13</sup> <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/>.

<sup>14</sup> Там же.

Этот же принцип положен в основу решения вопросов региональной политики так называемых интегрированных стран в составе ЕС — Ирландии, Португалии и Греции. В Греции практически всю ответственность за проведение региональной политики возложена на Министерство национальной экономики. В 1989 году была предпринята попытка передачи ответственности за сравнительно небольшие проекты на территориальный уровень. Однако внедрение такой практики столкнулось с проблемой отсутствия необходимого опыта на местах. Индустриальная политика в Ирландии осуществляется через государственные ведомства (IDA-Ireland и Enterprise Ireland), которые подотчетны министру предпринимательства и занятости. В Португалии вся ответственность за проведение региональной политики возложена на Генеральный директорат по региональному развитию Министерства планирования и регионального развития. Это характеризует Португалию как централизованное унитарное государство.

Структура управления Италии и Германии коренным образом отличается от структуры управления «интегрированных» стран. Это также находят свое отражение в уровне проведения региональной политики: например, в Германии ответственность за проведение региональной политики возложена на земли, а большинство элементов итальянской системы носят централизованный характер. В Италии направления региональной политики со временем претерпели различные изменения: например, закон, касающийся вопросов реформы государственной административной системы (Legge Bassanini), выделяет в качестве одной из четырех основных задач децентрализацию деятельности, которая проводится в настоящее время центральным правительством. В Германии в качестве основной функции федерального правительства в области региональной политики выделяют установление партнерских отношений с землями в рамках GA (Совместной оперативной группы). Комитет по планированию определяет состав GA, разрабатывает проект ежегодного Генерального плана, а также приоритеты регионального развития. Проект Генерального плана содержит в себе меры и условия оказания необходимой помощи районам, карту районов, которые нуждаются в ней. Финансирование данной региональной политики осуществляется в равных долях с двух сторон: с одной стороны, Федеральным правительством и землей — с другой стороны. Администрации земли несет ответственность за осуществление региональной политики.

В Финляндии Министерство внутренних дел несет ответственность за формирование региональной политики: координирование региональной политики, подготовка законодательства в данной области, определение проблемных районов и т.д. Ответственность за проведение региональной политики возложена на различные центральные министерства. Поскольку регионы Финляндии принимают отдельные решения (в рамках небольших проектов), так как основные решения принимаются централизованно.

В Швеции сформировалась следующая система, при которой региональная администрация осуществляет общенациональные директивы. Министерство промышленности и торговли занимает главенствующее место во всей системе. При этом министерстве созданы подразделения, в компетенцию которых входит разработка региональной политики в отношении слаборазвитых районов, контроль за проведение политики и осуществление связи с Европейской комиссией.

сией. Разработкой стратегий развития регионов занимаются Административные советы графств (СAB). Для осуществления своей политики они получают ассигнования из бюджета.

Во Франции министр отвечает за региональную политику, основанную на рекомендациях, полученных от CIALA (межведомственный комитет по оказанию поддержки), также в его компетенцию входит принятие решений относительно стимулирования регионального развития. DATAR — головная организация по развитию регионов во Франции. Согласно основополагающему Закону от 1995 года, политика регионального развития определяется на национальном уровне, а проводится совместно с местными властями.

В Люксембурге решения относительно проведения региональной политики принимаются совместно министром экономики и министром финансов. Данные решения принимаются исходя из рекомендаций, полученных от Консультативной комиссии.

В Нидерландах Министерство экономики и администрации провинций являются основными ведомствами, которые занимаются вопросами региональной политики. Министерство экономики несет ответственность за проекты по оказанию помощи регионам с объемом инвестиций свыше 10 млн флоринов. Остальные менее крупные проекты осуществляются децентрализованно.

В Великобритании вопросами региональной политики занимаются Министр по торговле и промышленности и министр по делам Шотландии и Уэльса. В Англии проблемы формирования региональной политики возложены на Министерство торговли и промышленности и на региональные правительственные ведомства. Министерство торговли и промышленности оценивает большинство проектов в Англии, выходящих за пределы компетенции правительственных ведомств, а также такие проекты, которые могут иметь последствия для Великобритании. Также данное Министерство занимается разработкой директив на национальном уровне и проводит контроль за их соблюдением. В компетенцию правительственных ведомств входит принятие решений, касающихся оказания помощи регионам, однако такие решения должны быть утверждены Казначейством.

Конституция Австрии не разграничивает компетенции за проведение региональной политики. Существует неформальное разделение сфер компетенции между федеральным уровнем, администрациями земель и местными властями. Оказание помощи регионам осуществляется в соответствии с совместными проектами, которые финансируются и реализуются федеральным правительством и администрацией соответствующей земли. Вопросами координации проектов во всех политических сферах занимается администрация Федерального канцлера (в ее состав входит специальный департамент по региональной политике).

В Бельгии вопросы региональной политики рассматриваются на региональном уровне, а также подвластны администрации Фландрии и Валлона. Решения об оказании помощи принимаются региональной администрацией для крупных проектов, остальные решения принимаются региональным министром экономики.

Таким образом, страны Северной Европы отличаются большим опытом в области проведения региональной политики и являются децентрализованными государствами: централизованный подход используется во Франции и в Люк-

сембурге, странах Южной Европы; синтетические модели представлены в Германии, Австрии, Бельгии, где сбалансированно учитываются и региональные, и государственные интересы.

Программный подход в настоящее время занимает одно из ведущих мест в осуществлении европейской региональной политики. Для анализа общих принципов осуществления программного метода можно исследовать три механизма, один из которых универсален, остальные имеют национальную специфику, а именно:

- программный подход Структурного фонда, содействующий развитию экономической и социальной интеграции внутри Европейского союза;
- германская Система совместного решения задач, созданная для совершенствования региональных экономических структур GA (Gemeinschaftsaufgabe), которая является результатом согласования между федеральным правительством и землями;
- французские Контракты планирования между государством и регионами (CPERs).

Программный подход Структурного фонда внедряется с 1988 года, после реформации фондов регионального развития, которые были созданы Европейским сообществом для снижения различий в развитии регионов в Сообществе. Основным Структурный фонд, Европейский фонд регионального развития (ERDF), был создан еще в 1975 году для финансирования «инвестиций в промышленность, ремесла или обслуживание, создавая таким образом новые рабочие места или сохраняя уже существующие». Возможности данного фонда были ограничены квотами, использовавшимися по большей части для поддержки региональной политики стран ЕС.

В 1988 году была введена новая система «программного подхода» Структурного фонда, которая основывалась на активном продвижении к социально-экономической интеграции в ЕС с помощью снижения различий в развитии регионов внутри стран-членов и между ними.

Выделяются два типа программ и области их применения.

1. «Целевые» программы, которые требуют оказания максимальной финансовой поддержки. Данные программы направлены на решение проблем, являющихся на уровне ЕС наиболее приоритетными;

2. Местные инициативы, которые имеют меньший объем финансирования. Данные программы нацелены на решение конкретных проблем. В качестве примеров таких программ можно привести следующие:

- Interreg — программа, нацеленная на развитие приграничных регионов двух и более соседних стран – членов ЕС;
- Rechar — программа, направленная на поддержание территорий кризисной добывающей промышленности;
- Adapt — программа, которая направлена на переподготовку кадров для адаптации к различным изменениям на рынке труда.

Все типы программ финансируются Структурными фондами:

1) Европейский фонд регионального развития (ERDF). Данный Фонд поддерживает осуществление мероприятий по экономическому развитию — инвестиции в производство, инфраструктуру и бизнес;

2) Европейский социальный фонд (ESF). Данная организация создавалась для развития человеческих ресурсов;

3) Европейский фонд руководства и гарантий для сельского хозяйства (EAGGF). Фонд оказывает помощь по приспособлению сельскохозяйственных структур и мерам развития села (например, поддержка дохода сельского хозяйства в неблагоприятных районах) и др.

Необходимо отметить, что создание Структурных фондов обусловлено действием в развитии регионов.

Процесс программирования в данной области выглядит следующим образом. Сначала выбираются те области, которые наиболее нуждаются в поддержке, и им предоставляется необходимый объем финансирования. Далее, посредством сотрудничества между ЕС, национальным, региональным и местным уровнями разрабатываются программы по региональному развитию на определенный срок (обычно несколько лет). Разработка подобных программ осуществляется согласно установленным правилам, но допускаются некоторые отклонения в зависимости от экономической обстановки на местах.

Принцип субсидиарности является главным принципом в области распределения ответственности за разработку и внедрение программ Структурного фонда. Функции передаются на тот низший уровень, на котором они могут осуществляться с максимальной отдачей.

Принципы программ Структурного фонда закреплены в положениях Структурного фонда. Со временем правила могут корректироваться для придания им большей ясности. Все положения публикуются в Официальном журнале ЕС и действуют в течение определенного периода. Этот период совпадает со сроком действия программы.

Далее определяются территории, которые нуждаются в поддержке и которым будет направлено финансирование Структурного фонда. Например, в течение 2000–2006 гг. весь Союз получал поддержку согласно «Цели-3» (адаптация и модернизация политики и систем образования, подготовки и занятости). Поддержка же согласно «Цели-1» (развитие отсталых регионов) и «Цели-2» (возрождение территорий, испытывающих структурные трудности) предоставляется определенным территориям Союза, имеющим такие проблемы. Определение подобных территорий осуществляется согласно определенным критериям.

После определения территории для оказания необходимой помощи участвующими сторонами вырабатываются необходимые программные документы, определяются цели развития для каждого региона в отдельности и политика по достижению поставленных задач в течение нескольких лет действия программы.

После официального согласования и одобрения программы Структурные фонды начинают действовать в данном регионе. Намеченные программы осуществляются путем привлечения, утверждения и финансирования проектов, имеющих общие стратегические цели. Программы внедряются на основе партнерства, то есть сотрудничества между Комиссией и организациями национального, регионального и местного уровня, которые выдвигают проекты. За ходом выполнения программы следит Комитет мониторинга. Иногда создаются Комитеты принятия решений, которые рассматривают проекты, предполагаю-

щие получение европейского финансирования. Проект должен соответствовать двум критериям отбора:

- проект должен быть технически возможен для осуществления финансирования;
- ожидаемые результаты должны соответствовать выделенным средствам.

Положительным ответом является предоставление гранта в рамках данной программы Структурного фонда. В контракте указывается перечень действий претендента, срока осуществления этих действий и их результат. Если происходит отклонение проекта от плана по уважительным причинам, финансирование сохраняется, но в случае нецелесообразного использования финансовых средств финансирование может быть отозвано и направлено на другие проекты, осуществляемые в рамках данной программы.

В настоящее время региональная политика в Германии является неотъемлемой частью национальной экономической политики. Целью национальной экономической политики является обеспечение одинакового участия структурно слабых регионов в экономическом развитии страны. При становлении региональной политики Германия исходила из того, что Основной закон (Статьи 30 и 28) устанавливает главную ответственность за региональную политику за землями и районами. Для исполнения своих обязанностей с максимальной эффективностью землями и районами, определенную роль должен играть федеральный уровень. В 1969 году сформировался национальный инструмент в виде конституционного механизма согласования между землями и федеральным уровнем области регионального развития — Совместная задача с целью совершенствования региональных экономических структур GA (Gemeinschaftsaufgabe).

Совместная задача нацелена на обеспечение институциональной базы для общей и скоординированной политики развития регионов в Германии. Данная цель может быть достигнута путем согласования подходов к региональному развитию между федеральным уровнем и землями. Федеральное правительство также играет важную роль в региональной политике:

- предлагает дополнительную помощь регионам, которые не могут разрешить возникшие проблемы своими силами;
- обеспечивает единую схему для проведения реструктуризации и развития всех земель;
- создает системы оказания помощи, которые исключают конкуренцию между землями.

GA предоставляет землям полную, ограниченную лишь общенациональными правилами ответственность в области осуществления региональной политики развития. Правовые принципы GA могут периодически изменяться, правда, не так регулярно и основательно, как положения Структурного фонда ЕС.

Помощь, которая предоставляется GA, направлена только на определенные территории, выделенные для поддержки. Карта подобных территорий согласовывается Плановым комитетом GA и утверждается Европейской комиссией.

Такая карта регионов составляется обычно на несколько лет. Территории выбираются в ходе процесса, состоящего из трех фаз:

1. Каждая из территорий западногерманского рынка труда оценивается по ряду региональных экономических показателей. Далее эти территории группи-

руются в порядке убывания по принципам региональных неравенств. Территории, которые получают наивысший ранг, включаются в список нуждающихся в поддержке ГА.

2. Земли получают возможность немного изменить такую карту. В 1997–1999 годах доля таких изменений составила 5%, и лишь 2% приходится на 2000–2003 годы. Одни земли выигрывают, а другие теряют в процессе подобных изменений. Данная практика продолжается, потому что общая доля перераспределений очень незначительна, также в системе голосования «проигрывающие» регионы составляют меньшинство.

3. Указанные карты передаются на рассмотрение в Европейскую комиссию. После этого появляется возможность вносить дополнительные предложения об изменениях на основе обсуждений.

Плановый комитет предоставляет подробный годовой Рамочный план (Rahmenplan), в котором указываются: территории, отмеченные на карте помощи, меры помощи, условия предоставления помощи и приоритеты регионального развития. План выпускается ежегодно, но при этом каждый входит в четырехлетний период, включающий тот год, когда план был согласован, и следующие два года. Таким образом, планы обеспечивают предсказуемость последующего планирования как минимум на следующие три года.

Перечень рекомендаций Планового комитета по уменьшению неэффективной конкуренции между землями:

- определение региональных приоритетов выделения помощи;
- отбор проектов по предоставлению финансовой поддержки;
- контроль за исполнением этих проектов. Инвестиции осуществляются в проекты двух видов:
  - инвестиции в промышленность;
  - инвестиции в инфраструктуру экономики.

Выделяют и третий вид проектов — это развитие концепций интегрированного регионального развития. Земли сами должны выбирать те виды деятельности, которые больше всего нуждаются в финансировании. Для предоставления финансовой помощи проекты отбираются на основании ряда условий. Первое — фирмам необходимо выполнить «первичный эффект»: их товары и услуги должны пользоваться спросом на рынках, находящихся за пределами данного региона. Необходимо показывать рост, который приводит к чистому положительному воздействию на экономику регионов. «Положительный список» содержит все основные отрасли, которые соответствуют данному условию. Второе — инвестиции призваны создавать или сохранять рабочие места в регионах, нуждающихся в поддержке.

За последние десять лет было сделано много шагов в области обеспечения подходов к структурной политике «снизу», от земель. Такие достижения произошли благодаря разработке концепций интегрированного регионального развития, которая предполагает участие всех соответствующих органов власти региона. Концепции регионального развития являются гибкими инструментами, способствующими региональному развитию и более эффективному установлению приоритетов целей. Теперь можно получить помощь от ГА на развитие региона в качестве инструмента региональной политики.

Во Франции плановые контракты между государством и регионами являются децентрализованным элементом национальной социально-экономической системы планирования. Национальная система получила развитие в послевоенные годы согласно Плану Монне, финансирование осуществлялось через план Маршалла. Система сосредоточила свое развитие на базовых отраслях.

В 1980-е годы роль государства существенно повысилась и национальные планы были пересмотрены. В то время компетенция центрального правительства во многом переходила к региональным представителям государства. Остальные функции были децентрализованы и перешли к уровню регионального самоуправления. Плановые контракты (CPER) были введены законом от 29 июля 1982 года и представляли собой контрактные соглашения на несколько лет между государством и региональными властями.

При изменении политических и экономических условий подобные планы должны были стать средством оптимизации распределения ответственности за региональное планирование между различными органами государственной власти. Эти контракты отличались от других двух указанных выше систем тем, что они осуществлялись параллельно с «деконцентрацией» по отношению к представителям государства в регионах и децентрализацией к региональным властям. Они внесли в действия региональных префектов мощный региональный элемент, а также сформировали и укрепили новую роль вновь избранных региональных властей и обеспечили средство формального согласования между ними.

Подобная «контрактизация» отношений между государством и регионами означала переход от подчинения к взаимозависимости в определенных границах.

В отличие от Структурных фондов, правила которых лежат в основе системы программного подхода и пересматриваются целиком перед каждым программным периодом и применяются только на данный период, закон о контрактах продолжает действовать неизменно. Соответствующие правительственные департаменты издают циркуляры перед каждым плановым периодом.

Контракты носят универсальный характер: каждый регион составляет контракт с государством, который всецело нацелен на экономическое развитие. С 1989 года особое внимание сосредоточено на предоставлении дополнительных финансовых средств регионам, имеющим особые проблемы.

Подготовка контрактов длится обычно до двух лет и включает в себя три этапа:

- правительство устанавливает приоритеты региональной политики;
- региональные префекты готовят проекты планов, получая при этом консультации у президента регионального совета и плановых комитетов. В консультациях принимают участие все основные региональные организации самоуправления;

- далее подготовленные планы согласовываются между регионами и государством индивидуально, затем они вносятся в число приоритетов национального плана и становятся официальным плановым контрактом между двумя сторонами.

Процесс планирования содержит диалог между различными звеньями управления и согласования на каждом уровне между соответствующими органами власти.

Плановые контракты привязывают государство и регион к точно запланированной программе инвестиций, которая должна быть выполнена в течение

определенного периода времени. Контракты устанавливают также права и обязанности сторон. Следует отметить, что внутренняя организация и направленность каждого СПЕР различны, тем самым они отражают регионализированный процесс развития в рамках, установленных национальным уровнем.

Плановые контракты имеют различия: подготовка контрактов (степень и характер консультаций, стратегическая подготовка), организация и направленность политики, структура баланса расходов в различных областях воздействия, перечень мероприятий для выполнения таких обязанностей, как мониторинг и оценка. Также в контрактах учитываются индивидуальные региональные особенности.

Что касается финансов, СПЕР не перечисляют средства из единого национального фонда на региональное планирование. Право финансирования предоставляется нескольким министерствам, которые инвестируют средства в различные компоненты регионального планирования в данном регионе.

СПЕР четко устанавливают перечень мероприятий, срок исполнения и вид финансирования данных действий. Мероприятия, которые финансируются по контрактам, отличаются своим многообразием и включают большое число различных организаций и отделов. Они классифицируются по четырем большим группам:

- физическая инфраструктура;
- программы согласованных действий в целях регионального развития, направленные на территории с особыми проблемами;
- обучение, проведение исследовательских работ, финансирование вузов и т.д.;
- мероприятия по повышению занятости и экономического развития, нацеленные на улучшение бизнес-среды для малых предприятий путем предоставления грантов и консультаций.

Организация и выполнение различных воздействий осуществляются различными способами:

- одни действия финансируются и предпринимаются только одной из участвующих групп, другие же — двумя или тремя из них. Это зависит в основном от действий, в которых любая данная организация имеет официальное право на участие;
- некоторые мероприятия проводятся одной организацией, которая использует свои собственные средства и средства, выделенные другими организациями, т.е. без полного партнерства.

Все большее распространение получает совместное финансирование. Такое финансирование возможно в тех случаях, когда различные организации совместно финансируют и принимают решения относительно отдельных проектов. Благодаря этому организации могут получить голос при решении вопросов, в которых у них нет официальных прав.

Следующий вариант совместного финансирования — объединение средств двух или более организаций, образование ими общего фонда, например, в целях осуществления культурного развития. Таким образом, создается фонд средств, которые можно использовать, когда в этом есть необходимость, и не обращаясь к организациям, которые должны будут рассматривать отдельные проекты.

Опыт региональной политики ЕС ценен для регионального развития современной России. По мнению некоторых исследователей, наиболее оптимальным для сегодняшней России был бы подход стимулирования внутреннего потенциала регионов, к которому ЕС перешел после кризисов 1970-1980-х годов. До этого превалировал перераспределительный подход, когда региональная политика тесно смыкалась с целями социальной политики.

Типология регионов и критерии районирования, принятые в практике ЕС, представляются значимыми для современной России, так как они были взяты за основу районирования территории страны.

Принципы региональной политики, которыми руководствуется ЕС, не совсем применимы для современной России, однако ключевой момент в данном случае заключается в том, что эти четкие и единообразные для всех регионов принципы обязательно должны существовать и неукоснительно соблюдаться. Российская особенность состоит в том, что даже сегодня средства на проведение мероприятий по региональному развитию выделяются в зависимости от близости того или иного региона к высшим властным структурам. Примером здесь может служить выделение средств Москве на «выполнение столичных функций».

Одним из основных элементов российской региональной политики является оценка эффективности работы глав регионов. «Новая региональная политика должна не порождать иждивенчество слабых регионов, а стимулировать развитие каждого субъекта РФ. Новый порядок выдачи федеральных субсидий регионам на 2009–2011 годы предусматривает механизм ответственности субъектов РФ за использование федеральных средств. И если показатели эффективности использования субсидий региона в 2 раза ниже среднероссийского уровня, он лишается поддержки из федерального бюджета на очередной финансовый год», — такое заявление сделал глава Министерства регионального развития РФ Дмитрий Козак на пресс-конференции, прошедшей 3 июня 2008 года по итогам семинара «Стратегические и управленческие аспекты региональной политики»<sup>15</sup>.

Итак, основой для проведения эффективной региональной политики современной России должно стать сочетание традиционных методов ее осуществления (административно-правовые меры регулирования регионального развития: принятие специальных федеральных программ, постановлений и указов, регулирующих социально-экономическое развитие) с принятием общих принципов, универсальных для всех регионов. Программы же, являясь ключевым механизмом, должны носить стратегический характер и вписываться в государственную региональную стратегию.

---

<sup>15</sup> 04.06.08 Источник: ИА «Альянс Медиа».

# Регионы России в международных сопоставлениях

Г.Н. Шумкин

В условиях глобализации особую актуальность приобретает проблема определения места и потенциала России в мировом пространстве. Россию сравнивают с другими странами по различным показателям социально-экономического развития. Однако корректность таких сравнений относительно крупнейшей в мире страны вызывает сомнения. Сложно представить, что результаты по «России вообще» одинаково применимы как, например, для Москвы, так и для республик Северного Кавказа. В современной практике наиболее распространенным критерием развития экономики считается валовой внутренний продукт на душу населения (далее — ВВП). В данной работе предпринимается попытка сопоставить данные о валовом региональном продукте на душу населения (далее — ВРП) в субъектах Российской Федерации со сведениями о ВВП стран мира и сгруппировать регионы России по экономическому потенциалу.

В качестве исходных данных были взяты сведения за 2005 год о ВРП по справочнику «Регионы России»<sup>1</sup> и опубликованные Госкомстатом сведения о ВВП стран мира в долл. США по паритету покупательной способности (ППС)<sup>2</sup>. Прежде чем приступить к самому анализу, необходимо указать на ряд сложностей методологического характера.

Во-первых, согласно утвердившейся практике, сравнение уровня экономического развития стран проводится после пересчета ВВП из национальных валют на доллар США. Поскольку текущие валютные курсы складываются под воздействием различных факторов, с конца 1960-х гг. используется метод расчета по ППС национальных валют. Оценка уровня экономического развития по ВВП на душу населения в долларах США по ППС проводится с 1980 года раз в 3-5 лет по отдельным регионам планеты. Только в 2005 году ООН была осуществлена широкая программа международных сопоставлений, в которой приняли участие 146 стран и территорий. В результате появилась возможность сравнить регионы России не только со странами Европы, но и другими регионами мира.

Во-вторых, расчет ВРП в России ведется с середины 1990-х гг. «По своему экономическому содержанию ВРП примерно соответствует показателю ВВП, рассчитанному производственным методом на федеральном уровне. ВРП определяется как сумма добавленной стоимости единиц-резидентов данного региона»<sup>3</sup>. Однако ВРП имеет ряд существенных отличий от ВВП.

<sup>1</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальное издание. 2007. – М., 2007 // [www.gks.ru/bgd/free/b01\\_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i-vrp.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b01_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i-vrp.htm).

<sup>2</sup> Россия и страны мира. 2008. Статистический сборник. – М., 2008. С. 91–94 // [www.gks.ru/bgd/free/b02\\_18/IssWWW.exe/Stg/d000/i040070r.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b02_18/IssWWW.exe/Stg/d000/i040070r.htm).

<sup>3</sup> Глухова М.В. Валовой региональный продукт и практика его расчета в России // <http://www.cisstat.com/meet-sna2004/glukhova.htm>.

ВРП, как признают специалисты Госкомстата России, носит оценочный характер, так как по существующей организации расчетов распределить валовой внутренний продукт по территориям Российской Федерации полностью невозможно. При расчете ВРП не учитывается ряд элементов, которые включает в себя ВВП: государственное управление, оборона, внешнеэкономическая деятельность, банковские услуги, и т.д. Поэтому совокупный ВРП всех регионов России меньше ВВП страны<sup>4</sup>. В связи с этим допустим, что те части ВВП, которые не учитываются по регионам, распределяются между ними пропорционально. Поэтому в качестве коэффициента, по которому ВРП в рублях будет пересчитываться на доллары США, мы берем не отношение ВВП в руб. – ВВП в долл., а отношение средний ВРП России в руб. – ВВП в долл.

В-третьих, поскольку пересчет ВВП из национальных валют на доллар США по ППС предполагает учет уровня цен в странах, нам показалось уместным сделать поправку ВРП на коэффициент цен — «стоимость фиксированного набора», предложенный в том же справочнике «Регионы России»<sup>5</sup>.

Показатели ВРП в долларах США были рассчитаны по следующей формуле:

$$\text{ВРП(Д)} = (\text{ВРП(Р)}/\text{К} \cdot 100) / (\text{ВРП(Р)}/\text{ВВП(Д)}), \text{ где}$$

**ВРП(Д)** — Валовой региональный продукт в долларах США по ППС,

**ВРП(Р)** — Валовой региональный продукт в рублях (по данным Госкомстата),

**К** — стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг на конец года (в процентах, общероссийский уровень цен — 100%),

**ВРП(Р)** — средний валовой региональный продукт России в рублях,

**ВВП(Д)** — валовой внутренний продукт России в долларах США по ППС.

Для примера приведем расчет ВРП г. Москвы в долларах США.

ВРП на душу населения г. Москвы — 397 006,8 руб.

Стоимость фиксированного набора товаров в Москве — 148% к среднероссийской стоимости.

Средний ВРП в России на душу населения — 125 773,7 руб.

ВВП в России на душу населения по ППС — 11 861 долл.

Таким образом, ВРП в долларах США в Москве составил:

$$(384\,595,8 / 148 \cdot 100) / (125\,773,7 / 11\,861) = 25296,9 \text{ долл. по ППС.}$$

Данная работа является не первой попыткой сопоставить ВРП России с ВВП стран мира. Показатели, рассчитанные нами, в целом совпадают с данными Независимого института социальной политики<sup>6</sup> и существенно выше (примерно на 20–25%) показателей, приведенных в работах Ю. Ким<sup>7</sup>.

Поскольку полученные результаты, как правило, не совпадали с данными стран мира, сравнение проводилось по двум ближайшим показателям. Полученные результаты приведены в таблице 1. В таблице субъекты Российской Федерации проранжированы по величине ВРП на душу населения.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Регионы России Социально-экономические показатели. Официальное издание. 2007. – М., 2007. – С. 957–958.

<sup>6</sup> [www.finansmag.ru/93411](http://www.finansmag.ru/93411).

<sup>7</sup> [www.atlas.socpol.ru/indexes/#rating](http://www.atlas.socpol.ru/indexes/#rating).

**ВРП на душу населения субъектов  
Российской Федерации в долл. США по ППС  
(с учетом коэффициента цен)\***

Регион России	ВРП в долларах США по ППС	Наиболее близкие показатели ВВП на душу населения по ППС стран мира		
		ВВП в долл. США	Страна	Место страны в рейтинге 146 стран
Тюменская область	51 159,2	68 749	Катар	2
		47 551	Норвегия	3
Москва	25 296,9	25 520	Греция	29
		24 554	Новая Зеландия	30
Вологодская область	15 337,4	15 881	Словакия	42
		14 085	Литва	43
Республика Татарстан	14 373,4	15 881	Словакия	42
		14 085	Литва	43
Республика Коми	14 035,7	14 085	Литва	43
		13 573	Польша	44
Сахалинская область	13 625,1	14 085	Литва	43
		13 573	Польша	44
Липецкая область	13 569,2	13 573	Польша	44
		13 232	Хорватия	45
Красноярский край	13 524,7	13 573	Польша	44
		13 232	Хорватия	45
Томская область	13 193,9	13 218	Латвия	46
		12 742	Габон	47
Санкт-Петербург	12 896,1	13 218	Латвия	46
		12 742	Габон	47
Республика Саха (Якутия)	12 771,5	13 218	Латвия	46
		12 742	Габон	47
Омская область	12 123,0	12 277	Чили	48
		12 057	Ботсвана	49
Ленинградская область	11 734,0	11 861	Россия	51
		11 466	Малайзия	52
Архангельская область	11 499,2	11 861	Россия	51
		11 466	Малайзия	52
Оренбургская область	11 277,4	11 317	Мексика	53
		11 076	Аргентина	54
Пермский край	11 169,4	11 317	Мексика	53
		11 076	Аргентина	54
Кемеровская область	10 977,6	11 076	Аргентина	54
		10 692	Иран	55

Регион России	ВРП в долларах США по ППС	Наиболее близкие показатели ВВП на душу населения по ППС стран мира		
		ВВП в долл. США	Страна	Место страны в рейтинге 146 стран
Самарская область	10 964,4	11 999	Аргентина	54
		11 861	Иран	55
Республика Карелия	10 916,0	11 076	Аргентина	54
		10 692	Иран	55
Мурманская область	10 828,9	11 076	Аргентина	54
		10 692	Иран	55
Магаданская область	10 785,6	11 076	Аргентина	54
		10 692	Иран	55
Чукотский автономный округ	10 690,5	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Свердловская область	10 667,2	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Республика Башкортостан	10 508,6	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Челябинская область	10 455,2	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Ярославская область	10 415,2	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Белгородская область	10 381,8	10 692	Иран	55
		10 220	Ливан	56
Удмуртская Республика	10 133,8	10 155	Маврикий	57
		9888	Венесуэла	58
Новгородская область	9974,5	10 155	Маврикий	57
		9888	Венесуэла	58
Иркутская область	9878,9	9888	Венесуэла	58
		9374	Румыния	59
Московская область	9671,0	9888	Венесуэла	58
		9374	Румыния	59
Новосибирская область	8692,3	8 699	Казахстан	62
		8609	Сербия	63
Нижегородская область	8575,5	8606	Бразилия	64
		8541	Беларусь	65
Волгоградская область	8128,0	8477	ЮАР	66
		7833	Черногория	67
Хабаровский край	7998,0	8477	ЮАР	66
		7833	Черногория	67

Регион России	ВРП в долларах США по ППС	Наиболее близкие показатели ВВП на душу населения по ППС стран мира		
		ВВП в долл. США	Страна	Место страны в рейтинге 146 стран
Тульская область	7808,8	7833	Черногория	67
		7786	Турция	68
Республика Хакасия	7665,1	7786	Турция	68
		7393	Македония	69
Калининградская область	7641,8	7786	Турция	68
		7393	Македония	69
Астраханская область	7618,9	7786	Турция	68
		7393	Македония	69
Курская область	7522,8	7786	Турция	68
		7393	Македония	69
Рязанская область	7512,5	7786	Турция	68
		7393	Македония	69
Орловская область	7287,0	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Смоленская область	7254,9	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Саратовская область	7151,4	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Костромская область	7107,5	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Краснодарский край	7100,6	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Калужская область	7057,9	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Амурская область	6994,8	7393	Македония	69
		6869	Таиланд	70
Тверская область	6854,5	6869	Таиланд	70
		6541	Эквадор	71
Камчатский край	6785,7	6869	Таиланд	70
		6541	Эквадор	71
Приморский край	6718,3	6869	Таиланд	70
		6541	Эквадор	71
Республика Бурятия	6577,1	6869	Таиланд	70
		6541	Эквадор	71
Ульяновская область	6492,8	6506	Босния и Герцего- вина.	72
		6474	Перу	73

Регион России	ВРП в долларах США по ППС	Наиболее близкие показатели ВВП на душу населения по ППС стран мира		
		ВВП в долл. США	Страна	Место страны в рейтинге 146 стран
Тамбовская область	6344,1	6461	Тунис	74
		6314	Колумбия	75
Чувашская Республика	6303,2	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Владимирская область	6285,0	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Еврейская автономная область	6198,0	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Ростовская область	6166,7	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Забайкальский край	6098,4	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Псковская область	6081,4	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Воронежская область	5883,6	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Пензенская область	5752,6	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Республика Мордовия	5690,7	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Кировская область	5624,6	6314	Колумбия	75
		5 583	Украина	76
Республика Марий Эл	5565,9	5 583	Украина	76
		5369	Албания	77
Брянская область	5517,8	5 583	Украина	76
		5369	Албания	77
Алтайский край	5496,4	5 583	Украина	76
		5369	Албания	77
Курганская область	5452,7	5 583	Украина	76
		5369	Албания	77
Ставропольский край	5188,8	5369	Албания	77
		5051	Египет	78
Республика Северная Осетия – Алания	5153,7	5369	Албания	77
		5051	Египет	78
Кабардино-Балкарская Республика	4610,9	4 648	Азербайджан	79
		4547	Намибия	80

Регион России	ВРП в долларах США по ППС	Наиболее близкие показатели ВВП на душу населения по ППС стран мира		
		ВВП в долл. США	Страна	Место страны в рейтинге 146 стран
Ивановская область	4243,3	4297	Иордания	82
		4208	Фиджи	83
Карачаево-Черкесская Республика	4229,1	4297	Иордания	82
		4208	Фиджи	83
Республика Алтай	4186,5	4208	Фиджи	83
		4091	Китай	84
Республика Дагестан	3852,8	3 903	Армения	88
		3694	Бутан	89
Республика Адыгея	3845,6	3 903	Армения	88
		3694	Бутан	89
Республика Тыва	3637,4	3694	Бутан	89
		3623	Боливия	90
Республика Калмыкия	3623,9	3694	Бутан	89
		3623	Боливия	90
Чеченская Республика	2012,5	2126	Индия	105
		1995	Камерун	106
Республика Ингушетия	1568,1	1575	Кот-д'Ивуар	115
		1460	Сан-Томе и Прин- сипи	116

\* Подсчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007. – М., 2007. – С. 352–353; Россия и страны мира. 2008. Статистический сборник. – М., 2008. – С. 91–94.

В целом ВРП регионов России на душу населения соответствует ВВП развивающихся стран. Только в 32 из 80 субъектов РФ ВРП на душу населения оказался выше среднемирового — 8972 долл. В среднем, ВРП на душу населения в России составил 8897,3 долл. — это несколько ниже, чем в среднем по миру (8972 долл.) и по СНГ (9202 долл.). С учетом повторений стран можно выделить следующие группы регионов России.

**1. Развитые страны.** Наиболее успешным регионом России является Тюменская область. Ее ВРП на душу населения соответствует ВВП на душу населения двух других экспортеров нефти — Катара и Норвегии, которые занимали в 2005 году по этому показателю соответственно 2-е и 3-е места. В этой области 59% регионального продукта создается в нефте- и газодобыче. Схожую отраслевую структуру ВВП имеют крупнейшие экспортеры нефти — Саудовская Аравия и Кувейт.

За Тюменской областью следует Москва с ВРП на душу населения в 25 тыс. долл. Москва выполняет в российской экономике функцию промышленного и главным образом финансового центра. Отраслевая структура ее экономики

(78,1% — услуги, 21,9% — промышленность, 0% — сельское хозяйство) подобна структуре других региональных финансовых центров, которые еще в недавнем времени рассматривались, в основном, как новые индустриальные страны: Гонконг (88% — услуги, 12% — промышленность), Сингапур (соответственно — 65% и 35%<sup>8</sup>). В целом на долю Тюменской области и Москвы приходится 27% совокупного ВРП России и 10% населения страны.

**2. «Восточная Европа».** Это республики Татарстан, Коми, Саха (Якутия), Красноярский край, Вологодская, Липецкая, Сахалинская и Томская области и Санкт-Петербург. В них ВРП на душу населения (12,7–15 тыс. долл.) соответствует ВВП сравнительно благополучных до кризиса стран Восточной Европы — Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Хорватии, а также Габона. Три из них — Вологодская, Липецкая области и Красноярский край, обладают ориентированными на экспорт крупными металлургическими производствами. Обрабатывающие производства в этих регионах дают около 50% ВРП. Два других, Республика Коми и Сахалинская область, являются регионами «нового освоения» месторождений полезных ископаемых. Татарстан с советских времен сумел сохранить производственные мощности как в обрабатывающей промышленности, так и в нефтедобыче. Всего в этих девяти регионах проживает 12,1% населения страны и производится 15% совокупного ВРП России.

**3. «Новые индустриальные страны (НИС) Латинской Америки».** В 17 регионах — Карелии, Башкирии, Удмуртии, Пермском крае, Белгородской, Иркутской, Кемеровской, Магаданской, Московской, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Самарской, Свердловской, Челябинской, Ярославской областях и Чукотском автономном округе — ВРП соответствует ВВП тех стран, которые выбрали латиноамериканский, импортозамещающий путь развития (Мексика, Аргентина, Иран, Венесуэла) — от 9,6 до 11,3 тыс. долл. на душу населения. В основном это регионы, которые в советский период специализировались на обрабатывающих производствах — на металлургии, машиностроении и химической промышленности. С начала сталинской индустриализации и до рыночных реформ 1990-х гг. советская экономика фактически развивалась по той же импортозамещающей модели. Предприятия данных регионов должны были обеспечить техническую и экономическую независимость СССР от враждебного «буржуазного» окружения. После перехода к рыночным отношениям промышленные регионы столкнулись с тем же набором проблем, которые являются типичными для НИС латиноамериканского типа: низкая конкурентоспособность продукции, отсутствие опыта конкурентной борьбы, узость рынка сбыта продукции и т.д. Следует отметить, что ВВП современной России оказался немногим больше, чем в этих странах — 11,8 тыс. долл. (данному показателю соответствуют ВРП Ленинградской и Архангельской областей). В связи с этим вполне логичными представляются параллели в отраслевой структуре ВРП и ВВП названных регионов и стран. В ВВП Ирана, Аргентины и ВРП Карелии, Архангельской, Ленинградской, Магаданской, Московской, Свердловской, Ярославской областей и Чукотского автономного округа примерно 40% приходится на промышленность и 50% — на услуги. В ВВП Венесуэлы и ВРП Башкирии,

<sup>8</sup> Страны и регионы. 2006. Статистический справочник Всемирного банка. М., 2007. С. 71, 186.

Удмуртии, Пермского края, Белгородской, Кемеровской, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Самарской, Челябинской областей 50-60% — на промышленность и 30-40% — на услуги. На данные 17 регионов приходится 29% совокупного ВРП и 30% населения России.

**4. «Балканы».** Эту группу составляют 22 региона с ВРП на душу населения от 6,4 до 8,7 долл., что примерно равно ВВП Сербии, Черногории, Македонии, Турции, Таиланда, Эквадора, являющихся крупными экспортёрами сельскохозяйственной продукции, а также Белоруссии и Казахстана. Это Бурятия, Хакасия, Новосибирская область; Камчатский, Приморский и Хабаровский края и Амурская область; Астраханская, Волгоградская, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская области; Краснодарский край; Калининградская, Калужская, Костромская, Курская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская и Тульская области.

**5. «Украина».** В четвертую группу вошли 15 регионов, ВРП которых примерно равен ВВП на душу населения таких стран, как Украина, Тунис, Колумбия (от 5,3 до 6,3 тыс. долл.): Алтайский и Забайкальский края; три поволжские республики — Марий Эл, Мордовия и Чувашия; пять областей центра — Брянская, Владимирская, Воронежская, Пензенская, Тамбовская, а также Кировская, Курганская, Псковская, Ростовская области и Еврейская автономная область.

Регионы четвертой и пятой групп объединяет специализация в обрабатывающей промышленности или аграрно-индустриальная специализация. Эти регионы не смогли приспособиться к новым рыночным отношениям. Для отраслевой структуры экономик этих стран и регионов характерна сравнительно высокая доля сельского хозяйства — 10-15%. В данных 37 регионах производится 25% совокупного ВРП и проживает 40% населения России.

**6. «Африка» или «Южная Азия».** Представлена регионами Северного Кавказа: Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня и Ставропольский край; двумя сибирскими автономиями — республиками Алтай и Тыва, и Ивановской областью. ВРП на душу населения в этих регионах соответствует ВВП таких стран, как Египет, Намибия, Иордания, Фиджи, Армения, Азербайджан, Бутан, Боливия, Индия, Камерун, Кот-д'Ивуар, Сан-Томе и Принсипи (от 1,5 тыс. долл. до 5 тыс. долл.). В основном это регионы, которые в советское время были слабо затронуты индустриализацией и сохранили преимущественно аграрную специализацию. На долю сельского хозяйства приходится 15-25% ВРП. В двух субъектах — Чечне и Ингушетии — ВРП на душу населения оказался ниже, чем в среднем по беднейшему региону планеты — по Африке — 2223 долл. В этих регионах так же, как и в странах Африки, периодически вспыхивают конфликты — война и нищета, как правило, идут рука об руку. В этих регионах проживает 8% населения России и производится только 3% совокупного ВРП страны.

Таким образом, российская экономика — это модель экономики Третьего мира, в которой представлены практически все вариации развивающихся стран: и экспортёры нефти с огромным доходами на душу населения, и беднейшие страны Экваториальной Африки, и страны с аграрной специализацией, и НИС. Таковы результаты модернизационных усилий России в области экономики на протяжении одной трети тысячелетия. Почему снова, после столь труд-

ного пути преодоления отставания от развитых стран, мы оказались в середине пути между самыми богатыми и самыми бедными? Частичный ответ на этот вопрос может дать опыт стран, наиболее схожих с уровнем экономического развития российских регионов.

Наиболее часто в России встречаются «латиноамериканские» и «восточноевропейские страны», а самой часто встречающейся страной стала Украина. В этом наблюдается определенная закономерность. Все эти страны — и Россия, и другие бывшие республики СССР, и его бывшие союзники в Восточной Европе, и страны Латинской Америки — в XX веке развивались примерно по одной схеме: импортозамещающий рост, нацеленный на обеспечение «независимости» страны от мирового капитала по пути автаркии и реализуемый в различных проектах мобилизационного характера. Данный сценарий экономического роста в целом характерен для «полупериферии», если выражаться языком теории мир-системного подхода, или, говоря языком теории модернизации, для стран «второго, догоняющего эшелона». В течение XX века он давал впечатляющие результаты (например, победа во Второй мировой войне). Но в конце этого столетия страны, которые пошли по этому пути, оказались слабо подготовленными к глобализации мировой экономики, что выразилось в невысоких в целом показателях ВВП и ВРП на душу населения. Самыми успешными в России являются регионы с экспортной специализацией — добыча нефти и газа и металлургия. Это, казалось бы, в очередной раз подтверждает правоту сторонников теории открытой, экспортоориентированной экономики. Но что может предложить мировым рынкам большинство регионов России, у которых нет ни нефти с газом, ни железных и полиметаллических руд, обладающих к тому же морально и физически устаревшими производственными фондами, неэффективным сельским хозяйством, сравнительно дефицитными и дорогими трудовыми ресурсами (недисциплинированным, вымирающим и спивающимся населением)? Как им встраиваться в мировую экономику? Ответ на этот вопрос находится за рамками нашей работы.

В качестве возможного варианта решения данной проблемы можно предложить идею создания в России межрегиональной системы разделения труда. По сравнению с большинством развивающихся стран, российские регионы обладают одним серьезным преимуществом — огромным внутренним российским рынком, на всем пространстве которого нет никаких барьеров на пути движения товаров и ресурсов (за исключением неразвитой транспортной сети и коррупции). Развивающиеся страны бедны не столько из-за недостатка ресурсов, сколько из-за существующих барьеров в развитых рынках. Возможно, что углубление внутренней специализации регионов России с учетом их конкурентных преимуществ в совокупности с развитием внутреннего спроса (без изоляции от внешнего мира) даст дополнительный импульс развития российской экономики.

# Государственно-территориальное устройство как фактор развития России: прошлое и настоящее

М.В. Глик-Золотарева

Государственно-территориальное устройство (ГТУ) является структурной характеристикой государства, с системных позиций рассматриваемого в качестве сложной открытой целостной системы, состоящей из пространственных элементов — государственно-территориальных и административно-территориальных образований (субъектов Федерации). Как и всякая системная категория, ГТУ подчиняется общесистемным закономерностям эволюции<sup>1</sup>. Одна из ключевых общесистемных закономерностей — это *самоорганизация сложных систем, происходящая в пульсирующем ритме восхождения к единству*. Путь к единению, к интеграции разных частей в целое не является равномерным, постоянным и однонаправленным. Эволюционное восхождение ко все более сложным формам и организациям проходит ряд циклов распада и интеграции, отпадения от целого и включения в него, торможения хода процессов и их ускорения.

На начальной стадии становления сложной структуры важна *топологически правильная ее организация*. Объединяясь, простые структуры (будущие субъекты Федерации либо административно-территориальные образования) не просто складываются, входят в сложную систему в неизменном виде — они определенным образом трансформируются. Объединение приводит к экономии, к меньшему расходу затрат и усилий. Сама топологически правильная организация сложной эволюционирующей системы дает мощный импульс к ее развитию. Целое развивается быстрее составляющих его частей, ибо это связано с экономией материальных и духовных затрат.

Пространственные характеристики образующейся системы определяют имеющейся в наличии ресурсной базой и способами коммуникации между низовыми звеньями системы. Аналогично *характеристики сложной государственной системы определяются имеющейся в наличии экономической базой и способами управления территориями*. Самоорганизация, таким образом, выступает как функция флуктуирующих внешних условий. Отсюда же вытекает и другой синергетический постулат: *самоорганизующаяся система формирует*

---

<sup>1</sup> Подробнее об основных общесистемных закономерностях см.: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. — М.: Прогресс, 1986; Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. — М.: СИНТЕГ, 2000; Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Принципы коэволюции сложных систем и социальное управление. Синергетика и социальное управление. — М.: Изд-во РАГС, 1998.

*свои структуры в первую очередь за счет своих внутренних возможностей.* Поэтому в процессе самоорганизации энергия извне помогает формированию новых структур, но решающую роль играет способность системы к самоорганизации.

Проблема коммуникации между подсистемами полицентрического<sup>2</sup> государства напрямую выводит нас к вопросу о его *предельно допустимых размерах*. Согласно выводам синергетики, критические размеры определяются конкуренцией между «интегративной силой» системы и механизмами, приводящими к усилению флуктуаций (т.е. между центростремительной силой и факторами, способствующими росту центробежных тенденций). Ограничителем роста также может быть внешнее воздействие (среда воздействует снаружи и мешает росту системы). Чем сложнее система, тем более многочисленны типы флуктуаций, угрожающих ее устойчивости. По мере усиления неравновесности в системе растет количество флуктуаций, негативное воздействие которых естественным образом нейтрализуется «защитными» механизмами системы — *повышением активности ее низовых ячеек и усилением их коммуникации*. Данные выводы верны как для глобальных процессов (мировая экономика и политика), так и для процессов локального порядка (конкретные государства и регионы).

Синергетический подход открывает следующие *принципы нелинейного синтеза в сфере ГТУ*:

- существование различных способов образования территориально-сложных, полицентрических государств, в т.ч. путем объединения простых государств (подсистем);
- «топология» объединения простого (территорий) в сложное (государство) определяется свойствами среды и возможностями коммуникации между подсистемами (территориями);
- подсистемы полицентрического государства функционируют как разные темпомиры, но развитие государства как системы подразумевает общий темп развития регионов, хотя его интенсивность может быть разной;
- возможность (при правильной топологии ГТУ) значительной экономии материальных и духовных затрат и ускорения эволюции.

История отечественного ГТУ в полной мере подтверждает указанные общесистемные закономерности.

Принято считать, что в течение всей своей многовековой истории Россия функционировала как унитарное, моноцентрическое государство. Наиболее точная формулировка тезиса о функционировании России как сложной жестко иерархической закрытой системы принадлежит Екатерине II: по ее словам, Россия была «столь обширна, что, кроме самодержавного государя, всякая дру-

---

<sup>2</sup> Полицентризм — это модель управления, характеризующаяся: наличием множества автономных властных единиц; их взаимодействием на основе принципов сотрудничества, конкуренции и стремления к самостоятельному урегулированию конфликтов; разграничением компетенции между указанными единицами на основе принципа субсидиарности; принципом вовлеченности, т.е. максимального участия индивидуумов в общественной и государственной жизни. Подробнее о теории полицентризма см.: *Polanui M. The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders. Chicago: University of Chicago Press, 1951; Осстром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ. — М.: Арена, 1993.*

гая форма правления вредна ей, ибо все прочие медлительны в исполнениях и много множество страстей разных в себе имеют, которые все к раздроблению власти и силы влекут...»<sup>3</sup>. Эти идеи популярны и сегодня. Так, Президент России Д.А. Медведев отметил: «Такое государство может управляться лишь при помощи сильной президентской власти... Россия всегда строилась вокруг жесткой исполнительной вертикали. Эти земли собирались веками, и по-другому ими управлять невозможно»<sup>4</sup>.

Однако история страны свидетельствует о том, что такой взгляд на эволюцию отечественного ГТУ носит несколько односторонний характер. Полицентризм в России — это больше, чем просто концепция государственного устройства. Со всей уверенностью можно утверждать, что это устойчивая историческая традиция полицентрического общественного обустройства, элементы которой можно обнаружить в самые ранние периоды русской истории<sup>5</sup>. Об этом писали многие авторы, как древние<sup>6</sup>, так и вполне современные. Из отечественных источников тех лет можно указать на «Повесть временных лет», «Радзивилловскую летопись» и «Ипатьевскую летопись»<sup>7</sup>, согласно которым славянская политическая структура уже в середине IX века функционировала на базе т.н. *ряда*, под которым понимался договор между центром (князем) и регионами (северо-западными землями славян) по поводу распределения взаимных прав и обязанностей. Таким образом, ряд можно рассматривать в качестве первого протофедеративного договора в русской истории.

Примерно в это время северо-западный союз племен приобретает «определенные черты раннефеодального государственного образования, которое мы вправе назвать северо-западной конфедерацией», — образования совершенно иного качества, чем предшествовавшие ей племенные княжения и союзы племен<sup>8</sup>. Очень скоро в данном образовании усилились центростремительные тенденции, постепенно превратившие его в протофедерацию, обладающую всеми признаками полицентрического ГТУ, не получившими, однако, должного раз-

---

<sup>3</sup> Цит. по: Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. — М.: Интерпракс, 1996. — С. 129.

<sup>4</sup> См.: интервью первого вице-премьера Правительства РФ Д.Медведева журналу «Итоги» 18 февраля 2008 г. / [http://medvedev2008.ru/performance\\_2008\\_02\\_18.htm](http://medvedev2008.ru/performance_2008_02_18.htm).

<sup>5</sup> Савелов Л.М. Лекции по русской генеалогии. Серия: Справочники по русской истории. Вып. 3. — М.: Археографический центр, 1994. — С. 64–65; Петров И.В. Государство и право древней Руси. — СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2003. — С. 146.

<sup>6</sup> К ним можно отнести таких восточных летописцев, как ал-Балхи, Ибн Хаукаля, ал-Истахри, ал-Идриси, Йакут, ад-Димашки и др. Подробнее об этом см.: Мавродин В.В. Образование древнерусского государства. — Л., 1945. — С. 204; Древняя Русь в свете зарубежных источников. — М., 2000. — С. 216–217; Рыбаков Б.А. Мир истории. Начальные века русской истории. — М., 1987. — С. 87; Гаркави А.Я. Сказания мусульманских писателей о славянах и русских. — СПб., 1870. — С. 193, 220, 276; Новосельцев А.П. Восточные источники о древних славянах и Руси VI–IX вв / Древнерусское государство и его международное значение. — М., 1965. — С. 411–414; Бейлис В.М. Ал-Идриси о восточном Причерноморье и юго-восточной окраине русских земель / Древнейшие государства Восточной Европы. — М., 1984. — С. 214–215 и др.

<sup>7</sup> Повесть временных лет по Лаврентьевскому списку. Ипатьевская летопись. Радзивилловская летопись / Полное собрание русских летописей. — М., 1962. С. 8, 10, 13.

<sup>8</sup> Петров И.В. Указ. соч. С. 72.

вития впоследствии. В описаниях этого протофедеративного государства ясно вырисовываются зародыши современных институтов:

- фиксация союзного характера государства в верховном акте договорного характера (ряде);
- значительная степень самостоятельности территорий, наличие в договоре положений об их исключительном ведении;
- установление князем общих основ организации власти в землях;
- финансовый и налоговый протофедерализм (система даней);
- наличие органа, представляющего территории на уровне центра (дружинный совет), его участие в принятии общегосударственных правовых норм, обязательное рассмотрение им вопросов войны и мира;
- международная правосубъектность государства в сочетании с гарантией участия его составных частей во внешнеэкономической деятельности.

Таким образом, полицентричность ГТУ естественна для России (Руси)<sup>9</sup>. Народы, проживающие на ее территории, изначально были склонны к сосуществованию в рамках союзного государственного образования<sup>10</sup>.

Для всей древнерусской государственности характерен мозаичный состав территорий (племенных княжений и земель), входивших в его состав. Исследователи выделяют несколько разновидностей статуса древнерусских территорий<sup>11</sup>. Дифференциация регионов происходила по следующим критериям: выполнение столичных функций, «сила» и «слабость» в экономическом плане, наличие этнической (языковой, религиозной) специфики.

1. Привилегированный статус Киева и полянской земли. Привилегии даровались столице государства (с 882 г.) и прилегающим землям (некое подобие современного федерального округа). Города данного региона не подвергались обременительному налогообложению<sup>12</sup>. Не было здесь и т.н. полюдья — кругового объезда князей в целях сбора дани и кормлений.

2. Даннический статус подразделялся на 3 разновидности:

- договорное данничество было характерно для северо-западных племен<sup>13</sup>, «призвавших» Рюрика на княжение; по сути, договорное данничество представляло собой узаконенный путем подписания договора сбор налогов;
- обычное данничество существовало в тех землях, которые были включены в состав государства насильственным образом<sup>14</sup>; объем дани определялся великокняжеским произволом и мог быть в любой момент существенно увеличен в одностороннем порядке;

<sup>9</sup> Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Кн. 1. – М.: Республика, 1992. – С. 16–21.

<sup>10</sup> Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале Древней Руси // Основа. 1861. № 1; Ключевский В.О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. – М.: Правда, 1990. – С. 40; Пестель П.И. Русская правда. – СПб.: Издатель Щеголев, 1906. – С. 3; Яценко А. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С. 748.

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: Петров И.В. Указ. соч. С. 151–213.

<sup>12</sup> Кучкин В.А. «Русская земля» по летописным данным XI – первой трети XIII в. // Древнейшие государства Восточной Европы. – М, 1995. – С. 95.

<sup>13</sup> Чудь, словене, кривичи, меря, весь.

<sup>14</sup> Древляне, северяне, радимичи.

• персональное данничество означало, что дань с определенной территории<sup>15</sup> шла не в великокняжескую казну, а в казну приближенного к государю лица и представляла собой т.н. кормление.

3. Домениальный статус предоставлялся землям, входившим в состав личных владений Великого князя и членов его семьи<sup>16</sup>.

4. Вассальный статус варяжских княжений, возглавлявшихся скандинавскими династиями с дозволения Рюрика<sup>17</sup>. По мнению историков, раздача уделов родственникам и сподвижникам была вызвана политическим кризисом в Новгороде (т.н. восстание Вадима Храброго), вследствие которого Рюрик был вынужден передать часть управленческих функций подвластным землям. Обязанностью удельного князя являлась выплата центру определенной денежной суммы и участие в военных предприятиях. В остальном вассальные князья были самостоятельными правителями, полнота власти находилась в их руках: они имели право строить крепости, собирать налоги и вершить суд, хотя само право собственности на их земли принадлежало Великому князю.

5. «Конфедеративный» статус дружественных племен<sup>18</sup>. Данные племена не были покорены и принимали участие в военных мероприятиях русских князей по своему усмотрению. Дани эти племена первоначально не платили вообще. Впоследствии, по мере вхождения в русское государство, они постепенно вынуждены были принять на себя определенные обязательства.

6. Особый статус Нижнего Днепра и Крыма выражался в том, что на них распространялся суверенитет как Руси, так и Византии.

Таким образом, древнерусская держава представляла собой довольно сложное по структуре государственное образование. Существование в значительной степени самостоятельных племенных объединений позволяет сделать вывод о том, что у своих истоков древнерусское ГТУ носило полицентрический характер. Многие составные части этого государства, подчиняясь Великому князю, имели в то же время своих собственных князей, обладавших широкими полномочиями. Описанное ГТУ было естественно для Руси в силу целого ряда объективных факторов. Однако оно имело, пожалуй, один большой недостаток: оно было крайне нестабильным. Очевидно, что исконные, «врожденные» пороки полицентризма и самоорганизации были присущи Руси-России на протяжении всей истории ее существования.

Объединение восточнославянских земель в единое государство началось при князе Рюрике<sup>19</sup> и его последователях (IX–X вв.). Придав княжеской власти авторитет и международный престиж, продолжатель дела Рюрика Олег принял титул великого князя, т.е. князя всех князей. Властители отдельных русских княжеств стали его данниками, вассалами. Новое государство Русь не уступало по своим масштабам Франкской империи Карла Великого и Византийской империи, однако многие его территории были не заселены и малопригодны для жизни. Слишком

<sup>15</sup> Например, с земель уличей.

<sup>16</sup> Ладога (домен Рюрика и его потомков) и Вышгород (домен княгини Ольги).

<sup>17</sup> Полоцкое, Ростовское, Белозерское и др. княжества.

<sup>24</sup> Тиверцы, дулебы, вятичи и белые хорваты.

<sup>25</sup> По некоторым данным, Рорике Ютландском.

велика была и разница в уровне развития различных частей государства, включавшего в свой состав разные народы. Все это делало его рыхлым и непрочным<sup>20</sup>.

Первоначально, согласно ряду, власть князя была жестко ограниченной: он был ответственен за оборону и гарантировал безопасность территорий, за что получал доходы от судебной деятельности и часть дани. При таком князе-«арбитре» местные и региональные власти сохраняли свои прежние полномочия. Политика жесткой централизации, передела собственности и резкого сокращения прав территорий была продолжена последователями Рюрика. В компетенцию Олега как верховного правителя входили уже политические, судебные и законотворческие вопросы, он был верховным главнокомандующим, представлял страну на международной арене, обладал властью над своими подданными, единолично устанавливал размер дани<sup>21</sup>. Княжеская власть в своей эволюции прошла следующие этапы:

- князь как правитель «конфедерации» (военный вождь и племенной арбитр);
- князь как глава государства, похожего на федеративное, обладающий исключительно феодальными функциями (сюзеренитет и право распоряжения земельным фондом);
- князь как монарх единого государства, глава всех ветвей власти, издающий указы, регламентирующий налоговые отношения, обладающий правом вершить суд.

Усиление власти центра привело к сепаратизму и фактическому дроблению государства. Князья-наместники быстро превратились в князей-государей. В качестве одной из причин такого положения дел историки называют смену финансово-хозяйственных приоритетов: когда кормление князя и его дружины происходило посредством набегов, а система взимания дани с населения была слабо организована: с одной и той же территории могли «кормиться» сразу несколько властных структур («в два кнута»). С окончанием периода активных походов и переносом основного бремени исполнения княжеской казны на подданных ситуация в корне изменилась: потребовался раздел сфер влияния, при котором центральной власти место находилось не всегда. Другой причиной могла стать слабость коммуникаций между отдельными территориями: основными транспортными артериями в то время были реки, полноценная навигация по значительной части которых была возможна лишь в ограниченный временной промежуток. При тогдашнем уровне развития транспорта и связи осуществлять контроль над столь обширными территориями было практически невозможно.

Хрупкая древнерусская протофедерация, сперва избыточно централизовавшись, стала быстро разрушаться, превратившись накануне татаро-монгольского вторжения в конфедеративный союз отдельных княжеств (вначале их было 15, потом — около 50), признававших центральную власть в основном формально. В отечественной исторической литературе этот период принято называть феодальной раздробленностью. Любечский съезд 1097 года утвердил номинальное единство государства на основе договорных отношений, но при этом установил, что: «каждый (князь – М.Г.-З.) да держит отчину свою».

<sup>20</sup> Подробнее об этом см.: Сахаров А.Н. История России. Глава I. Русь изначальная // Электронное издание «История России». – М.: ДиректМедиа Пабблишинг, 2006. – С. 45.

<sup>21</sup> Петров И.В. Указ. соч. С. 78–80, 94–95.

Динамика древнерусского ГТУ полностью находится в русле синергетических представлений о самоорганизации сложных систем. Фактором объединения простого (славянских земель и племен) в сложное (древнерусское государство) стал некий аналог хаоса. Синтез множества простых этно-территориальных образований в единое государство происходил посредством установления общего темпа их эволюции (социально-экономических и политико-правовых процессов). Однако древнерусское государство подстерегали значительные диспропорции развития.

В результате был осуществлен выход на новый, более высокий уровень организации общества, было создано государство полицентрического типа, однако протофедеративная система, обремененная флуктуациями, находилась в состоянии неустойчивого равновесия. Оно могло продолжаться сколь угодно долго, если бы не еще один существенный фактор развития систем — внешняя среда. Последовавшая в середине XIII века интервенция с Востока нанесла серьезный удар по отечественной государственности. Татаро-монгольское завоевание, в согласии с постулатами синергетики, хаотизировало древнерусскую протофедеративную систему, что привело к децентрализации и дроблению даже небольших по размеру элементов системы (княжеств и городов), однако впоследствии произошло резкое усиление центростремительных сил. О последнем можно судить по четкой направленности парадигмы русской общественно-политической мысли того времени на «собираание земель русских».

В последующий исторический период (с 1237 по 1380 гг.) древнерусское государство существовало в качестве автономной единицы более обширного образования — Золотой Орды. Само русское государство в этот период остается внутренне раздробленным — Орда не давала князьям усилиться и всячески мешала централизации Руси под главенством одного княжества. Последним «оплотом» полицентрических методов управления остается Новгородская Республика — историки все чаще приходят к выводу о наличии протофедеративных начал в данном государственном образовании. В XV веке центростремительные тенденции на Руси просматриваются еще отчетливее. К Москве присоединяются Новгород и Псков, Рязанское княжество — так постепенно складывается территория Русского государства. Одновременно происходит централизация государственной власти, формируется новая система управления все еще раздробленной страной.

Таким образом, вследствие тяжелой внешне- и внутривнутриполитической обстановки древнерусскому обществу и государству пришлось отказаться от идей полицентризма. Начиная с эпохи Ивана III открытое их высказывание могло быть расценено как государственное преступление. Идея объединения русских земель, идея централизации стала национальной идеей на много веков вперед. Возможно, именно поэтому теория федерализма в течение многих веков в России практически не развивалась. Только отдельные ее следы обнаруживаются в контексте распространившихся в те времена религиозных ересей<sup>22</sup>. Описание полицентрических истоков государственности становится уделом зарубеж-

---

<sup>22</sup> В качестве примера можно привести учение Феодосия Косого (XVI в.), в котором четко прослеживаются следы стихийного, случайного, идущего «снизу» процесса строительства государственной системы, ставшего ответом на во многом чрезмерные методы централизации со стороны центральной (великокняжеской, царской) власти.

ных историков<sup>23</sup>. Но даже во времена торжества унитарной идеи в России существовал аналог ст. 65 Конституции Российской Федерации<sup>24</sup>.

Со временем централизация Московского государства усилилась. Во главе государства, начиная с Ивана Грозного, стоял царь. Власть монарха распространилась на все русские земли. Административно-территориальными единицами еще оставались уделы, но права удельных князей были ограничены: им запрещено было чеканить монету, сокращены были их судебные полномочия и отменены многие льготы. Была введена новая система регионального управления. Уездами от имени великого князя теперь управляли кормленщики, т.е. представители знати, для которых платой за их службу были кормления — сборы с населения в свою пользу.

Однако в истории России можно обнаружить период, когда она фактически функционировала как сложносоставное, союзное государство, хотя данный период сложно оценивать в терминах положительно/отрицательно. Имеется в виду Смуты (1605–1613 гг.). Нараставший в эти годы кризис вертикальных форм управления страной сопровождался развитием «новых» институтов власти и форм политической активности.

Активизация региональных представительных органов наблюдалась по всей стране. Особенно яркой она была в Ярославле, Вологде, Нижнем Новгороде, Казани и целом ряде других регионов. Региональное измерение Смуты уникально: воювали между собой не только армии, сословия и отдельные группировки, но даже отдельные области. Восстание Болотникова отчасти являлось движением южных земель против центра. Но, что главное, борьба регионов в 1605–1612 гг. шла не за отделение, не за выход из состава государства, а за контроль над Москвой, т.е. над центром. В этом проявилась уже отмеченная традиционная слабость отечественных полицентрических институций: регионы не могли сосуществовать и налаживать коммуникации друг с другом самостоятельно.

Смута наглядно продемонстрировала все недостатки применения исключительно унитарной централизованной модели власти в стране. Она показала, что управление с использованием только «вертикальных» методов, характерных

---

<sup>23</sup> Так, в трактате польского хрониста Матвея Меховского «О двух Сарматиях» (*De duabus Sarmatiis*), широко известном начиная с XVI в., признавалось существование на территории тогдашней Руси большого количества княжеств. См.: *Меховский М.* «О двух Сарматиях» / Отв. ред. акад. Б. Д. Греков. – Москва – Ленинград: Издательство Академии наук СССР, 1936.

<sup>24</sup> Императрица Екатерина II подписывала государственные документы следующим образом: «Божиею поспешествующею милостию мы, Екатерина Вторая, императрица и самодержица Всероссийская, Московская, Киевская, Владимирская, Новгородская, царица Казанская, царица Астраханская, царица Сибирская, царица Херсониса-Таврического, государыня Псковская и великая княгиня Смоленская, княгиня Эстляндская, Лифляндская, Карельская, Тверская, Югорская, Пермская, Вятская, Болгарская и иных, государыня и великая княгиня Нова-города, Низовския земли, Черниговская, Рязанская, Полоцкая, Ростовская, Ярославская, Белоозерская, Удорская, Обдорская, Кондийская, Витепская, Мстиславская и вся Северные страны, повелительница и государыня Иверския земли, Карталинских и Грузинских царей, и Кабардинския земли, Черкасских и горских князей, и иных наследная государыня и обладательница... Известно всенародно, что в сем титуле нашего самодержавства не вмещены мнимые и нам неподвластные царства или земли чуждые; но паче означаются самые обширные наши владения кратчайшими именованьями, ибо многочисленны суть». Цит. по: Российское законодательство X–XX вв. Т. 5. – М.: 1987, а также *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России. Кн. 1. – М.: Республика, 1992. – С. 95–96.

для данной модели, неэффективно. Однако, как нам представляется, главных выводов из Смуты так и не было сделано: власть не пошла на ограничение своих прерогатив и делегирование полномочий ни в горизонтальном (представительные органы), ни в вертикальном (региональная автономия) срезах. Смута стала результатом искажения полицентрической природы русской государственной системы, следствием уже указанных диспропорций развития, среди которых можно выделить следующие:

- выход за рамки естественных размеров системы, который привел к возникновению флуктуаций; избрание в качестве средства «погашения» флуктуаций методов ужесточения управления (особенно при Иване Грозном) лишило государственную систему импульса саморазвития;
- технологии получения ресурсов развития по-прежнему оставались довольно примитивными, не отвечали требованиям времени, что не позволяло в полной мере использовать природные богатства для погашения возникших флуктуаций (в качестве примера можно привести предшествовавший Смуте голод во многих частях государства);
- несоблюдение правил создания топологически правильной структуры государства, неразвитость горизонтального взаимодействия территорий, традиционная асимметричность структуры.

В результате выход на новый, более высокий уровень организации общества — империю — был отложен практически на целый век; хаос Смуты способствовал проведению реформ Петра I только в длительной перспективе. Однако урок из произошедших событий извлечен так и не был, и созданная структура страдала все теми же системными диспропорциями. Значительную часть своей последующей истории Государство Российское было унитарным образованием с автономией национальных окраин. Причины утверждения унитаризма оставались неизменными в течение сотен лет: обширные размеры страны, слабость системы самоуправления, неразвитость коммуникаций, низкий уровень развития хозяйства, неравномерное распределение ресурсов, неблагоприятная внешнеполитическая обстановка. Усилить вертикальные компоненты государственного управления было проще, чем решать возникающие системные проблемы по существу. Кроме того, в условиях самодержавия Россия не могла иметь иной формы территориальной организации, кроме унитарной, поскольку при федеративном устройстве княжеская, царская, а впоследствии — императорская самодержавная власть подлежала ограничению в той или иной мере, что противоречило самой природе абсолютной монархии. Поэтому можно с полным правом сказать, что на определенном этапе развития страны унитаризм в соединении с самодержавием действительно был наиболее целесообразной политико-территориальной формой, обеспечившей не только сохранение, но и развитие российского государства — в четко ограниченных пределах.

Первые попытки реформировать сложившуюся систему наблюдаются уже при царе Федоре Алексеевиче (вторая половина XVII в.). При нем усиливается власть воевод на местах и их ответственность перед центром. Воеводам передаются многие функции упраздненных территориальных учреждений. Разрабатывается проект государственно-административного

переустройства страны, намечается разделение страны на наместничества (будущие губернии). Однако эти планы были претворены в жизнь гораздо позже, уже при Петре I.

В 1708–1710 гг. страна была разделена Петром на 8, а позднее — на 11 губерний (впоследствии их количество увеличилось до 23) во главе с генерал-губернаторами и губернаторами, обладавшими огромной административной, полицейской, судебной и финансовой властью. Позднее губернии были поделены на 50 провинций, а те, в свою очередь, делились на дистрикты (округа). Во главе провинций стояли губернаторы и воеводы. Теперь это были государственные служащие, подконтрольные центру. Вся Россия, таким образом, была выстроена по ранжиру, с четким разделением управленческих функций. С позиций системного анализа этот период можно рассматривать как период стабильного развития российской государственной системы, для которого характерны гомеостатичность и иерархичность: созданная Петром властная, территориальная и социальная иерархия в малоизмененном виде просуществовали вплоть до начала XX века.

Новая система управления была введена Петром и в городах. Всеми городами в стране ведал Главный магистрат. В каждом городе существовал магистрат, которому подчинялось население. Магистраты выбирались из числа богатых горожан. Позже, при Елизавете Петровне, были отменены внутренние таможи, которые прежде стояли непреодолимыми барьерами на пути межрегиональной торговли. Данный шаг можно рассматривать в качестве важного элемента стратегии сущностного решения системно-структурных проблем, поскольку отмена внутренних таможен — это мера, направленная на усиление коммуникаций внутри сложнопостроенной системы, которая обычно благотворно сказывается на пресечении возможных флуктуаций на раннем этапе их появления.

Восстание Пугачева показало несовершенство системы управления — страна, разделенная на огромные губернии, слабо контролировалась центром. В 1775 году Екатерина II провела реформу административно-территориального управления, смысл которой заключался в том, чтобы взять под строгий контроль все районы страны. В соответствии с Указом «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.) существовавшие до реформы 23 губернии, 66 провинций и 180 самостоятельных уездов были реорганизованы в двухзвенную систему, состоящую из губерний и уездов. Губерний вместо 23 стало 50. В каждой из них насчитывалось примерно 300 тыс. человек. Обитатели национальных районов страны вошли в состав губерний наравне с остальными жителями; границы национальной автономии были сужены. Губернии делились на уезды с численностью населения в 30 тыс. человек. Губернатор был главой губернского правления, сосредоточившего в себе функции исполнительной власти; в его руках находились полиция и войска. Хозяйственными делами губернии ведала Казенная палата. Несколько крупных губерний объединялись в наместничества или генерал-губернаторства во главе с генерал-губернаторами. В том же году Екатерина II осуществила городскую реформу, упорядочившую городское управление. В городах была введена система, соединившая зачатки местного самоуправления с сильным государственным контролем. Также были

сокращены вольности казачьих областей, откуда, по мнению властей, постоянно исходила угроза стабильности государства.

К концу XIX века в административном отношении Россия делилась на 78 губерний и 18 областей, особой административной единицей был остров Сахалин. Существовали административные единицы, включавшие несколько губерний, — генерал-губернаторства, обычно учреждаемые на окраинах. Губернатор назначался царем по представлению министра внутренних дел. Власть губернатора была обширна и распространялась почти на все области жизни губернии. Города имели органы самоуправления — городские думы и управы. Четыре города (Петербург, Одесса, Севастополь, Керчь-Еникале) были выведены из состава губерний и управлялись градоначальниками, непосредственно подчиненными центральной власти. Губернии делились на уезды (низшие административные единицы), а области — на округа<sup>25</sup>.

Таким образом, административно-территориальное деление Российской империи не было константным — достаточно вспомнить такие основные вехи его развития, как петровские и екатерининские реформы губернского управления. Однако решить проблему эффективного управления страной полностью не удалось. Число губерний неуклонно росло: к 1727 г. в России было 14 губерний, к 1775-му — 23, к концу царствования Екатерины II — 50, а к 1914 г. в России насчитывалось 78 губерний, что препятствовало нормальному управлению территориями.

Статус административно-территориальных единиц империи был, по традиции, различным. Указом от 12 декабря 1796 г. император Павел установил новое разделение государства на губернии, при этом перечислялись губернии с особыми правами и привилегиями (Малоросская, Лифляндская, Курляндская, Киевская, Минская, Волынская и др.). Эту линию продолжил Указ Александра I от 9 сентября 1801 г.<sup>26</sup> Элементами политической автономии в дореволюционной России обладали польские и прибалтийские губернии, некоторые восточные районы империи (Хивинское ханство, Бухарский эмират). Этот перечень целесообразно дополнить Туркестанским и Закавказским краями, отметив, что, несмотря на особый порядок управления, обусловленный местными особенностями, все эти территории имели статус провинций Российской империи. Особое политико-правовое положение было характерно и для Финляндии<sup>27</sup> в период с середины XIX и до начала XX столетия.

Диспропорции ГТУ остались прежними:

- выход за рамки естественных размеров системы, компенсируемый повышенной степенью централизации государственного управления;
- недостаточность ресурсов развития;

---

<sup>25</sup> Подробнее об этом см.: Сахаров А.Н. История России // Электронное издание. – М.: ДиректМедиа Пабблишинг, 2006. – С. 23–254.

<sup>26</sup> См.: Шульженко Ю.Л. Из истории Федерации в России (монархический период). – М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 16.

<sup>27</sup> Финляндия имела Конституцию, законодательный орган (Сейм), правительство (Сенат), казну, таможенную, денежную систему, собственную армию, местное самоуправление и управлялась «особыми установлениями на основании особого законодательства».

- несоблюдение «топологии» структурно сложного государства, неразвитость горизонтального взаимодействия территорий, традиционная структурная асимметричность.

Таким образом, в многовековой истории России были периоды, когда она функционировала то как унитарное государство, то практически как федерация. Имперская система организации власти оказалась востребована практикой государственного строительства, однако она была пригодна только в ограниченном периоде времени и в строго определенных целях. Плодотворно развиваться в течение длительного времени с возрастанием уровня негэнтропии (упорядоченности) в системе империя не в состоянии. После решения конкретной задачи ее необходимо реструктуризировать в иные формы организации, более способствующие саморазвитию.

Следующий за имперским советский период построения ГТУ полностью повторил предшествующий опыт: начав фактически с полураспада государственности, страна прошла этап жесткой централизации и под конец периода, вследствие своей закрытости, отстала в развитии и потеряла импульс внутреннего развития, что привело к очередной бифуркации, т.е. слому государственности и созданию на ее месте новой.

За советским периодом следовал период т.н. новой России, ГТУ которой последовательно пережило следующие этапы:

- т.н. парад суверенитетов (1990-1993 гг.) — ГТУ данного периода характеризуется крайней нестабильностью, многие субъекты РФ принимают декларации о суверенитете, присваивают дополнительные полномочия, не представленные им Конституцией РФ; конституции, уставы и законодательство большинства субъектов Федерации этого периода грубо противоречат федеральному законодательству; в некоторых субъектах проходят референдумы об их государственном суверенитете;

- т.н. парад заключения договоров (1993–1999 гг.) — данный этап характеризуется принятием на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года Конституции РФ и началом выстраивания на ее базе новой системы законодательства; двусторонние договоры между Федерацией и ее субъектами о разграничении полномочий и предметов ведения используются в качестве механизма согласования интересов центра и регионов, а также как средство гармонизации Конституции РФ и противоречащего ей законодательства субъектов РФ; нестабильность законодательной базы федеративных отношений сохраняется, однако теперь она зиждется на конституционно-договорной основе;

- т.н. укрепление вертикали власти (1999 г. — настоящее время) — в данный период началась стабилизация законодательной базы ГТУ, были созданы семь федеральных округов, договорное право было практически сведено на нет, началось постепенное приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами; это позволило относительно стабилизировать ГТУ, однако указанные процессы продолжили свое дальнейшее развитие, в результате чего децентрализация власти и ресурсов постепенно сменилась избыточной централизацией и даже унитаризацией.

Очевидно, что в течение краткого исторического промежутка (15 лет) отечественное ГТУ в полной мере продемонстрировало «пульсирующий ритм

восхождения к единству». Бывшая практически унитарным государством (в советский период) страна стремительно двинулась в сторону полураспада (90-е гг. XX в.), а затем — снова в направлении построения централизованного государства. Советский федерализм с точки зрения синергетики проделал тот же самый путь: он проследовал через фактический распад страны (период революции и гражданской войны) по направлению к сверхцентрализации (30-е гг. прошлого века). Очевидно, что подобная «пульсация» — это не случайное стечение событий, а закономерность. Сложные системы вблизи момента максимального, кульминационного развития демонстрируют внутреннюю неустойчивость к малым возмущениям, подвергаются угрозе распада. Циклическое переключение режимов заложено в самой нелинейности процессов<sup>28</sup>. Однако данный фактор развития сложных систем вполне может быть объектом управления — процессы распада государственной системы можно повернуть в обратную сторону, переключить их на режим возобновления связей, затухания процессов в центральной части и их активизации на периферии структуры.

Характеристики структуры (ГТУ) государственной системы, согласно системному подходу, определяются имеющейся в наличии ресурсной базой и способами коммуникации между элементами системы. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что самоорганизация выступает как функция флуктуирующих внешних условий. Обобщив данные закономерности, можно сделать вывод о том, что состояние и эволюция федеративной системы определяется тремя основными факторами: *внешняя среда, наличие ресурса развития и способ управления территориями*. В приложении к реалиям ГТУ в России это выглядит следующим образом.

*Внешняя среда.* Традиционно наблюдается высокая степень недружественности внешней среды по отношению к российской государственной системе, проявляющаяся в том, что темпы развития среды по некоторым показателям выше темпов развития системы. Это способствует экспансии внешней среды внутрь системы, что влечет за собой, как правило, серьезные последствия и для сферы ГТУ, система начинает «закрываться» от внешней среды. Однако известно, что закрытые системы стремятся в итоге к физическому хаосу<sup>29</sup>: «В закрытой системе всегда постепенно нарастает энтропия, которая в конце концов приводит не только к кризису, но и краху... Разнообразие — закон развития всех сложных систем. Без разнообразия нет развития»<sup>30</sup>.

*Наличие ресурса развития.* Отечественная государственная система традиционно характеризовалась насыщенностью ресурсов развития, прежде всего за счет наличия значительного количества полезных ископаемых. В настоящее время экономическая основа государства способствует развитию ресурсной

<sup>28</sup> Здесь уместны аналогии с цивилизационными циклами Н.Д. Кондратьева и этногенетическими ритмами Л.Н. Гумилева.

<sup>29</sup> Аршинов В.И., Климонтович Ю.Л., Сачков Ю.В. Естествознание и развитие: диалог с прошлым, настоящим и будущим. / Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – С. 408–409.

<sup>30</sup> Горемыкин М.Ю. Синергетические принципы управления / Синергетика и социальное управление. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – С. 74.

базы, что уже начало приносить свои положительные результаты: по целому ряду параметров темпы развития ресурсной базы России сравнялись, а кое-где — превысили темпы развития ресурсной базы объектов внешней среды<sup>31</sup>. Однако без инновационных технологических рывков это явление будет носить временный, неустойчивый характер.

*Способ управления территориями.* Серьезной проблемой отечественного ГТУ являются структурные диспропорции: отсутствие коммуникации между элементами системы, неразвитость транспорта и связи, высокие инфраструктурные издержки, а также неэффективность структуры управления. И если проблемы собственно коммуникативно-инфраструктурного толка уже признаны на высоком уровне и начали постепенно решаться<sup>32</sup>, то вопрос о власти в ее территориально-пространственном измерении пока не получил должного освещения. Действующая сегодня в России жестко-иерархическая модель управления системой — вертикаль власти в сочетании с фасадным федерализмом — согласно общесистемным закономерностям эффективна лишь на ограниченных участках управления и в лимитированный временной период.

Использование методологии системного подхода позволяет сформулировать следующие взгляды на историю ГТУ в России:

- современная Россия исторически сложилась как сложная саморазвивающаяся система с неустойчивыми характеристиками;
- эволюция ГТУ в России характеризуется пульсирующим ритмом, в нем насчитывается как минимум 4 бифуркационных (татаро-монгольское завоевание, Смута, Революция 1917 года, распад СССР) и 5 гомеостатических периодов системы (древнерусский, московский, имперский, советский, современный), порядок чередования которых представляет собой устойчивую закономерность;
- на протяжении более чем тысячелетней истории наша страна вновь и вновь демонстрирует одни и те же диспропорции в развитии: выход системы за ее естественные размеры при слабой внутрисистемной коммуникации, неправильной структурной топологии, большой ресурсоемкости системы, недостаточной открытости и низком потенциале саморазвития.

Вполне вероятно, что указанные особенности развития отечественной государственной системы стали следствием имманентно присущих ей особенностей. Несмотря на наблюдающиеся в течение длительного времени в государственной системе (в том числе и в сфере ГТУ) диспропорции, можно сделать вывод о том, что по-другому управлять этими территориями и населением было практически невозможно. Традиционные, выработанные в других странах институции (демократия, парламентаризм, федерализм и пр.) для нашей страны оказались малоэффективными. Обычные рецепты ГТУ также не работали: малейшее ослабление «вертикали власти» приводило к распаду системы, малейшее ужесточение — к попранию прав личности и потере перспектив развития.

<sup>31</sup> См.: выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г.; ответы Президента РФ В.В. Путина на вопросы, прозвучавшие на встрече с журналистами 14 февраля 2008 г. // <http://www.kremlin.ru/>.

<sup>43</sup> См., например, выступление Д. Медведева на V Красноярском экономическом форуме // <http://www.medvedev2008.ru/>.

В таких условиях «коридор эффективности» оказался крайне узок, система остро реагировала даже на самые незначительные воздействия, что свидетельствовало о ее перманентной неустойчивости.

ГТУ как фактор развития страны распадается, таким образом, на целый ряд факторов второго уровня, большинство из которых может быть скорректировано в процессе управления процессами развития:

1) *особенности территории и населения страны*: протяженность территории и территориальная неравномерность; дифференциация регионов (социально-экономическая, этническая, религиозная и пр.); развитость инфраструктуры; наличие природных ресурсов; наличие человеческого ресурса;

2) *система управления страной*: наличие архитектуры системы власти, адекватной особенностям территории и населения страны и актуальным вызовам (институциональные и кадровые аспекты); наличие системы управления страной, обеспечивающей ее стабильное развитие (правовые, организационные, финансовые, материальные, информационные механизмы); наличие в федеративной системе устойчивых подсистем (субъектов РФ), развивающихся в едином темпе;

3) *влияние внешнего фактора*: глобальная и региональная политическая, экономическая и социальная нестабильность; сепаратизм, этнический и религиозный экстремизм, терроризм; интенсивность политики в отношении России со стороны иностранных государств (блоков, негосударственных структур).

На этой основе в качестве *критериев успешности государственно-территориального устройства* можно выделить следующие показатели: размер территории страны, ее заселенность, географически-климатические условия; сравнительные показатели регионального развития; инфраструктурная обеспеченность регионов (транспорт, связь, энергетика, жилье и пр.); уровень обеспеченности природными ресурсами; демографическая ситуация; эффективность системы власти; степень учета интересов регионов на федеральном уровне; уровень глобальных угроз; уровень преступности на национальной и религиозной почве, террористическая угроза.

Стратегия дальнейшего развития страны не может не учитывать указанные факторы, поскольку посредством управления их изменением можно корректировать вектор развития государственной системы. ГТУ — эффективный инструмент управления развитием. От того, насколько его удастся использовать на современном этапе, во многом зависит дальнейшая судьба отечественной государственности.

# Логико-вероятностный подход к управлению риском и эффективностью в социально-экономических и государственных системах

Е.Д. Соложенцев

## 1. Введение

Стало обычным формулировать в виде лозунгов, призывов, постановлений и убаюкивающих заявлений об ожидаемых успехах серьезные проблемы, например, построение рыночной экономики, развитие малого и среднего бизнеса, борьбу с взятками и коррупцией, создание научных центров и наукоградов по нанотехнологиям, государственное управление социальными инвестициями и т.д.

Как известно, решение больших проблем состоит из решения малых, но малые и большие проблемы решаются, если есть технологии в виде набора процедур и имеется адекватный математический аппарат для моделирования, анализа и управления. Технологии — это прозрачный механизм и процесс получения результата. Если их нет, то громкие призывы, обращения и постановления являются бесполезными и зачастую вредными — новыми источниками воровства и бесполезной потери времени.

В то же время за последние 15 лет российские ученые разработали эффективный математический аппарат и информационные инновационные интеллектуальные технологии (ИИИ-технологии) на основе логико-вероятностного (ЛВ) исчисления для решения сложных проблем в социально-экономических и государственных системах<sup>1</sup>, пока не востребованные в России. Но эти инновационные разработки оказались востребованы на Западе: книга по сценарному логико-вероятностному моделированию, анализу и управлению риском и эффективностью в экономике и технике уже во второй редакции издана в

---

<sup>1</sup> *Рябинин И.А.* Надежность и безопасность структурно-сложных систем. 2-е изд. – СПб: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. – 276 с.; *Соложенцев Е. Д.* Сценарное логико-вероятностное управление риском в бизнесе и технике. 2-изд. СПб: Бизнес-пресса, 2006. – 540 с.

США издательством Springer<sup>2</sup>, что возможно только при коммерческом успехе книги, а статья о ЛВ-моделях риска взяток и коррупции<sup>3</sup>, которую долго не хотели публиковать в России, перепечатана на английском в пяти западных журналах. И это неудивительно, так как использование ЛВ-моделей риска и эффективности дает большой эффект.

Ниже рассматриваются основные положения ИИИ-технологий для управления риском и эффективностью в социально-экономических и государственных системах на основе логико-вероятностного подхода.

## 2. Основные положения

В теории ЛВ-управления риском и эффективностью в социально-экономических и государственных системах используются следующие основные инновации<sup>4</sup>:

- социально-экономические и государственные системы рассматриваются как структурно-сложные с случайными событиями с Л-связями и переменными.
- представление иницилирующих параметров (например параметров, описывающих кредиты) и эффективности конечными множествами значений, а их распределений – дискретными рядами, что позволяет использовать ЛВ-исчисление.
- введение событий-параметров для параметров, описывающих состояние системы, и событий-градаций для множества значений каждого параметра.
- построение базы данных (БД) и базы знаний (БЗ) и систем Л- и В-уравнений.
- рассмотрение двух типов событий — появления состояний и неуспех состояний в статистических данных (например, появления кредитов и неуспех кредитов).
- введение четырех типов ЛВ-моделей риска (для моделирования, классификации, эффективности и прогнозирования).
- использование аппарата **групп несовместных событий** (ГНС).
- экспертные оценки для допустимых значений риска и эффективности систем.

**Группы несовместных событий** являются важной частью ЛВ-теории риска и эффективности. Состояние системы (объект, кредит) описывается параметрами и их градациями, которые являются случайными величинами и рассматриваются как логические переменные и случайные события-параметры и события-градации, имеющие вероятности. События-параметры связаны Л-связями *ИЛИ*, *И*, *НЕТ* и могут иметь циклы. События-градации для признака составляют ГНС.

Параметры есть характеристики объекта, для измерения которых используются шкалы: логическая (истина/ложь, 1/0), качественная (высокая/низкая зарплата), числовая (интервалы  $[a, b]$ ,  $[b, c]$ ) и др. В общем случае, градации неупорядоченны и нельзя сказать, что градация 3 хуже/лучше градации 4 для итогового события.

<sup>2</sup> Solojontsev E.D. Scenario Logic and Probabilistic Management of Risk in Business and Engineering Springer: Second edition, 2008, 480 p.

<sup>3</sup> Соложенцев Е.Д. Сценарные логико-вероятностные модели риска взяток. Финансы и Бизнес, № 1, 2007, с. 125–138.

<sup>4</sup> Соложенцев Е. Д. Управление риском и эффективностью в экономике. Логико-вероятностный подход. – СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2009. – 270 с.

## Вопросы методологии

Для классификации систем ЛВ-управления риском и эффективностью в структурно-сложных системах используются следующие факторы:

- классы ЛВ-моделей риска и эффективности;
- процедуры ИИИ-технологии систем ЛВ-управления;
- приложения ЛВ-управления.

**Классы ЛВ-моделей риска и эффективности** следующие:

**ЛВ-моделирование.** Статистические данные не используются. Вероятности событий задаются по экспериментальным или статистическим данным или экспертами. Вычисляется риск и эффективность одного события. Примерами являются ЛВ-модели риска падения Евро, избрания президента, экономического кризиса страны, неуспеха менеджмента компании и др.

**ЛВ-классификация.** Используются статистические данные, рассматриваются события неуспеха состояний; вводятся системы Л- и В-уравнений. Вероятности неуспеха событий-градаций определяются решением задачи идентификации В-модели риска по статистическим данным. Примерами являются ЛВ-модели риска кредитов, банков, рейтингов, состояний системы и др.

**ЛВ-эффективность.** Эффективность состояний вычисляется, используются статистические данные, рассматриваются события появления состояний, вводятся системы Л- и В-уравнений. Вероятности появления событий-градаций вычисляются как частоты по статистическим данным. Решается прямая задача риска. Примером является ЛВ-модель риска для доходности портфеля активов.

**ЛВ-прогнозирование.** Эффективность состояний задана по статистическим данным, рассматриваются события появления и неуспеха состояний, вводятся системы Л- и В-уравнений. Вероятности появления событий-градаций вычисляются как частоты их появления по статистическим данным и как вероятности неуспеха. Решаются прямые и обратные задачи риска. Примерами являются ЛВ-модели риска товарооборота ресторана и магазина, взятки и коррупция, социально-экономические системы и др.

Классы ЛВ-моделей риска имеют особенности в постановке задач и в методах оценки и анализа риска. ЛВ-моделирование используется для построения ЛВ-моделей риска классов ЛВ-классификация и ЛВ-эффективность и ЛВ-прогнозирование. Возможен переход между ЛВ-моделями классов для целей детального анализа риска и эффективности системы. ЛВ-модель риска можно всегда записать в виде совершенной дизъюнктивной нормальной формы (СДНФ), самой полной и громоздкой в записи и вычислениях. В частных случаях строят компактные ЛВ-модели риска с ограниченным числом событий, или в виде кратчайших путей функционирования, или используя сценарий риска. ЛВ-модель риска может быть комплексной с объединением частных моделей риска Л-операциями И, ИЛИ, НЕТ и циклами. ЛВ-модель риска может быть динамической с изменяющимися вероятностями событий в функции времени или с использованием в качестве параметра самого времени, или с переобучением модели по данным мониторинга.

**Процедуры ИИИ-технологий систем ЛВ-управления** следующие:

- Построение ЛВ-модели.
- Идентификация ЛВ-модели по статистическим данным.

- Анализ риска и эффективности системы.
- Управление риском и эффективностью системы.
- Прогнозирование кризиса системы.
- Разработка алгоритмов и программных средств.

**Идентификация В-модели риска неуспеха** по статистическим данным заключается в определении вероятностей неуспеха от событий-градаций и допустимого риска. В качестве критерия идентификации используется целочисленная целевая функция: число корректно-распознаваемых хороших и плохих состояний системы должно быть максимально. Идентификация является обратной оптимизационной задачей, которую решают алгоритмическими итеративными методами случайного поиска или градиентов с использованием формулы Байеса. При идентификации учитывается асимметрия распознавания хороших и плохих состояний системы. Предложенные формулы для алгоритмической итеративной идентификации обеспечивают получение решения при большом числе состояний (500 и более), большом числе параметров и градаций в параметрах и любой L-сложности модели риска за приемлемое время.

**ЛВ-анализ риска и эффективности системы** выполняют на В-модели риска. Количественный анализ риска заключается в определении атрибутов риска или вкладов влияющих параметров и их градаций в риск и эффективность состояний системы и всей системы в целом. Предложены статистические и ЛВ-методы анализа риска и эффективности систем. Статистический анализ является самым простым в вычислительном отношении. ЛВ-анализ обладает наибольшими возможностями для детального анализа риска и эффективности системы. Структурная значимость зависит от места элемента в граф-модели риска. В-значимость учитывает как место, так и значение вероятности для элемента системы. Опасные элементы системы и их комбинации выявляют по изменению риска системы при их исключении.

**ЛВ-управление риском и эффективностью в сложных системах.** В социально-экономических и государственных системах различают оперативное и стратегическое управление риском и эффективностью. Оперативное управление осуществляют по результатам анализа риска и эффективности в следующей последовательности: оценка вкладов событий-градаций и событий-параметров, выбор наиболее значимых вкладов, распределение ресурсов на изменение вероятностей наиболее значимых событий градаций и параметров. Стратегическое управление развитием системы по критериям риска и эффективности заключается в управлении движением по выбранной траектории и коррекцией при отклонении от нее.

**Прогнозирование кризиса системы.** Прогнозирование кризиса системы выполняется в экономике по анализу динамики изменения риска, инициирующих параметров и параметра эффективности, а также значений вкладов событий-градаций инициирующих параметров в «хвост» распределения параметра эффективности для заданного числа последних состояний системы или в технике по сравнению риска и этих вкладов для новой машины (или оборудования) и машины, находящейся в длительной эксплуатации.

**Программные средства в ЛВ-управлении риском.** Для решения задач риска и эффективности используются компьютеры, так как идентификация ЛВ-мо-

## Вопросы методологии

делей риска по статистическим данным, анализ риска и эффективности систем отличаются исключительно высокой вычислительной сложностью. Разработаны специальные логические программные средства (Software) для моделей классов ЛВ-классификация и ЛВ-эффективность (авторы — Е. Соложенцев, В. Алексеев, А. Строков) и класса ЛВ-моделирование (автор — А. Можаяев)

Могут выполняться два типа методических и теоретических исследований (табл. 1):

- по каждому классу ЛВ-моделей риска и эффективности с рассмотрением всех процедур информационной технологии систем ЛВ-управления;
- по каждой процедуре информационной технологии систем ЛВ-управления, рассматриваемой для всех классов ЛВ-моделей риска и эффективности.

Таким образом, исключая приложения, имеем 24 малых задачи по числу клеток в табл. 1 и 10 больших задач: 4 темы по каждому классу ЛВ-моделей с рассмотрением всех процедур информационной технологии и 6 тем по каждой процедуре информационной технологии, рассматриваемой для всех классов ЛВ-моделей риска и эффективности.

Таблица 1

### Задачи при создании систем ЛВ-управления риском и эффективностью

П.п.	Процедуры информационной технологии системы ЛВ-управления	Классы ЛВ-моделей риска и эффективности			
		ЛВ-моделирование	ЛВ-классификация	ЛВ-эффективность	ЛВ-прогнозирование
		1	2	3	4
1	Построение ЛВ-модели				
2	Идентификация ЛВ-модели				
3	Анализ риска и эффективности				
4	Управление риском и эффективностью				
5	Прогнозирование кризиса системы				
6	Программные средства и вычисления				

### 3. Приложения ЛВ-управления риском и эффективностью

В технике и экономике область приложений ИИИИ-технологий и ЛВ-моделей риска практически безгранична. Достаточно представить систему как структурно-сложную и для классов моделей иметь статистические данные в достаточном количестве. Решаемые задачи могут быть выбраны по аналогии с уже выполненными исследованиями (табл. 2).

ЛВ-модели риска показали в приложениях ряд преимуществ по точности, робастности и прозрачности оценки и анализа риска состояний системы и всей системы в целом. Достоинства ЛВ-управления, например кредитными рисками, следующие: в два раза большая точность в классификации кредитов, в семь раз большая устойчивость в классификации кредитов, абсолютная прозрачность в оценке и анализе риска кредитов, сокращение срока рассмотрения заявки на кредит, решение новых задач анализа и управления риском.

## Приложения ЛВ-управления риском и эффективностью

Название приложения	Состояние апробации
Кредитные риски физических и юридических лиц	Опытные расчеты на данных четырех банков. Лабораторные работы.
Риск портфеля ценных бумаг	Опытная эксплуатация. Лабораторные работы.
ЛВ-управление риском и эффективностью	Реальные исследования. Ресторан. Магазин.
Риск неуспеха менеджмента компании	Реальные исследования.
Риск взяток и коррупции	Модельные исследования. Взятки в учреждении.
Риск взяток при обслуживании	Реальные исследования. Взятки в детском саду.
Управление риском развития	Реальные исследования. Сложная техническая система.
Прогнозирование кризиса технической системы в эксплуатации	Компрессорные станции магистральных газопроводов.
Анализ риска и эффективности социальных и экономических процессов	Модельные исследования. Лабораторные работы.

## 4. Заключение

Для управления риском и эффективностью в социально-экономических и государственных системах предложен новый эффективный ЛВ-подход на основе ЛВ-исчисления. Представляется, что разработанные ИИИ-технологии, ЛВ-модели и Software будут востребованы, хотя потребует еще некоторое время и усилия экономистов, финансистов, менеджеров и математиков, чтобы совершить революционный прорыв в их использовании.

Представляется, что развитие работ по ЛВ-управлению риском и эффективностью может заключаться в следующем:

Выполнение государственного заказа по внедрению разработанных ЛВ-моделей риска и эффективности, ИИИ-технологий и программных средств в учреждениях и компаниях.

Разработка Software с приемлемой стоимостью для классов ЛВ-моделей риска для обучения студентов университетов.

Представляется целесообразным создавать научные центры и наукограды не только по недавно возникшим проблемам нанотехнологий и наноматериалов, но и по более приоритетным, всегда существовавшим проблемам создания эффективных информационных технологий и Software для управления риском и эффективностью в повседневной экономике тысяч компаний и предприятий и в государственном управлении. Ожидаемый экономический эффект будет не меньше. Если не наладить нормального управления риском и эффективностью в этих сферах, то средства на те же нанотехнологии традиционно уйдут в песок.

## Взаимодействие идеологии и права в государственном управлении

В.Б. Исаков

В любой дискуссии важно договориться об исходных понятиях. Что такое идеология? Будем исходить из понимания идеологии как *особой формы общественного сознания*. Что это за форма? В чем ее особенности? Прежде всего — в функциях идеологии, в числе которых:

- духовная консолидация общества (с помощью идеологии общество сплачивается вокруг определенных идей, что особенно важно в периоды войн и кризисов);
- целеполагание (идеология служит обоснованию целей общества, государства, личности);
- оценочная функция (идеология оценивает актуальное состояние общества и действия власти).

Идеологии принадлежит ключевая роль в поддержании «социального гомеостаза» — равновесия социальной стабильности и социальных изменений. Но она же выступает и мощнейшим фактором в нарушении этого равновесия.

Одна из важнейших задач идеологии — дать ответы на вопросы о миссии общества, государства, личности, подсказать каждому человеку ответы на вопросы о его собственной миссии. Идеологию можно назвать одной из «духовных оболочек» общественной жизни, обеспечивающих гармонизацию (или конфликт) отношений общества, государства и личности.

В современном обществе идеология стала сферой гигантского «духовного производства», в котором можно выделить творческую часть (производство новых идей и образов) и техническую часть (упаковку, транспортировку, рекламу, распространение идеологической продукции).

По степени распространенности идеологии и ее влияния на общественную жизнь следует разграничивать следующие общества:

- идеократические (безраздельное господство одной моноидеологии, поддерживаемой государством: Северная Корея, фашистская Германия, СССР);

---

\* В рубрику вошли материалы научного семинара «Проблемы современного государственного управления в России», который ежемесячно проходит по инициативе Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

- клерикальные (Иран, арабские страны);
- переходные, эклектические (Восточная Европа, Россия);
- плюралистические (Западная Европа, США).

При этом идеологический плюрализм означает не прекращение идеологической борьбы, а только то, что государство сознательно уходит с площадки идеологической борьбы, перестает официально поддерживать какую-либо конкурирующую идеологию.

На сегодняшний момент складывается впечатление, что вектор общественно-го развития ведет от идеократического и моноидеологического общества — через идеологическую эклектику — к идеологическому плюрализму. Но это — на текущем историческом отрезке. Нельзя исключить, что в перспективе ситуация изменится, и *будущая глобальная идеология вновь покончит с идеологическим плюрализмом.*

Далее, идеологический плюрализм вовсе не означает «конца идеологии». Он предполагает существование идеологического концепта особого типа — «общенародной» или «общенациональной» идеологии, часто определяемой как «идеология национальных интересов», или «идеология национального согласия». Особенности этой идеологии таковы:

- эклектична по содержанию;
- популистски ориентирована;
- находится вне борьбы «традиционных» политических идеологий;
- находится (хотя бы внешне) вне борьбы классов;
- призвана поддерживать социальный мир и консенсус элит;
- призвана объяснять и оправдывать действия власти;
- призвана консолидировать общество для решения задач внутренней и внешней политики.

Особенность исторического момента — активное формирование *идеологии глобального общества*, которая реально создается на основе идеологии национальных интересов США. Идеология глобального общества не нуждается в ярких и сильных конкурирующих национальных идеологиях, поскольку они являются препятствиями для глобальной идеологической и политической консолидации вокруг США. Она создает предпосылки для возрождения идеологического тоталитаризма и диктата «общечеловеческих ценностей».

Россия/СССР до конца 1980-х гг. была типичным идеократическим обществом. Господство моноидеологии в этом обществе поддерживалось институтами культуры и воспитания (школа и дошкольное воспитание, СМИ, кино, театр), охраны правопорядка (милиция, органы безопасности), а также правом.

Приведем в порядке иллюстрации несколько конкретных примеров отражения советской идеократии в Конституции СССР 1977 года.

**Преамбула Конституции СССР 1977 года** (извлечение): «...Развитие социалистическое общество — закономерный этап на пути к коммунизму.

Высшая цель Советского государства — построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Главные задачи социалистического общенародного государства: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, воспитание человека коммунистического общества, повы-

шение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества.

Советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям... закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции».

**Статья 6 Конституции СССР 1977 года:** «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу.

Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма.

Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР».

**Статья 50 Конституции СССР 1977 года:** «В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций...» (курсив мой – В.И.).

**Статья 51 Конституции СССР 1977 года:** «В соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их многообразных интересов...» (курсив мой — В.И.).

В последнем примере отчетливо видно, что права и свободы человека, ценности наивысшего порядка, были законодательно подчинены «целям коммунистического строительства». Правами и свободами граждане СССР наделялись лишь постольку, поскольку это соответствовало «целям укрепления и развития социалистического строя», как их понимала и формулировала тогдашняя руководящая элита. Таким образом, законодательство того периода отражало и закрепляло на конституционном уровне глубокую деформацию во взаимоотношениях личности и общества, которая не могла не сказаться на перспективах данного общественного строя.

Распаду СССР предшествовала эрозия коммунистической идеологии: «Р. Дебре один из первых на Западе предсказал распад Советского Союза. Такой вывод он сделал на основании того, что заметил, как СССР утратил способность, в отличие от первых десятилетий, производить символы, формировать воображение людей с помощью фильмов, музыки, песен, звезд кино и т.д. В соревновании с Америкой, считал Дебре, советские руководители не поняли, что танковые дивизии не могут конкурировать с рок-н-роллом. Последний — сильнее»<sup>1</sup>. Коммунистическая идеология была развенчана, осмеяна и дискре-

---

<sup>1</sup> Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. Политология: Учебник. – М.: Юристъ. – 2002. – С. 347.

дитирована, потеряла поддержку значительной части населения, прежде всего интеллигенции. Разрушение духовного идеологического обруча, стягивавшего «идеологическую крепость», привело к тому, что эта крепость в конечном итоге рухнула.

В современной России предпринята попытка сломать идеократическую традицию и создать общество и государство идеологического плюрализма. Покажем на конкретных примерах реализацию принципа идеологического плюрализма в действующей Конституции Российской Федерации:

**Статья 13 Конституции Российской Федерации 1993 года** (помещена в главе 1 «Основы: конституционного строя»):

«1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

4. Общественные объединения равны перед законом.

5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

**Часть 3 Статьи 29 Конституции Российской Федерации 1993 года:**

«Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

**Часть 2 Статьи 30 Конституции Российской Федерации 1993 года:**

«Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что духовное развитие в Российской Федерации идет в русле общемировой тенденций — движения от моноидеологии к идеологическому плюрализму и данная тенденция имеет в настоящее время мощную законодательную поддержку, в том числе на конституционном уровне. Однако реальное формирование общества идеологического плюрализма в России идет крайне противоречиво и сопровождается рядом негативных моментов.

1. На смену дискредитированной и разрушенной коммунистической идеологии не пришла иная общенародная идеология. В общественном сознании возник вакуум, заполняемый идеологическим мусором, мифами, суевериями, обломками различных идеологий. Россия превратилась в поле соревнования духовных течений (в том числе тоталитарных) за умы и души людей.

2. Крах господствующей идеологии и поражение в холодной войне породили «идеологический шок» — отказ государства от активного формирования внятной общенародной идеологии, идеологии национальных интересов, идеологии национального возрождения и т.п., а также «идеологическое разоружение» — свертывание институтов идеологической борьбы.

3. Отсутствие национальной идеологии на первых порах показалось даже удобным: можно не обосновывать идеологически политические решения, не

ставить крупных целей, а стало быть, не отвечать за их достижение и т.д. Приобрел популярность подчеркнута неидеологический «технократический» способ постановки целей (удвоение ВВП).

4. Ведущая политическая партия страны не основывается на какой-либо идеологии и в итоге выглядит как сборище карьеристов, безыдейная политмасовка, призванная с энтузиазмом поддерживать очередное «судьбоносное решение».

5. Единственная попытка власти выработать собственную государственную идеологию вылилась в путаную концепцию «суверенной демократии», в содержании которой просматривается всего один понятный тезис: «У вас своя демократия, у нас своя — и отстаньте от нас!»

6. В условиях отсутствия четкого идеологического вектора ведущие национальные СМИ занимаются тем, что добивают остатки коммунистической идеологии и пытаются «растворить», «затереть» элементы русской культуры и русской национальной идентичности. Фактически ими решается задача — сформировать из россиянина «глобального общечеловека» с менталитетом «среднеамериканского идиота».

7. Отсутствие национальной идеологии — одна из причин неверия в Россию, которое поразило российскую экономическую и политическую элиту. Популярный сегодня тренд: нажить (или наворовать) деньги в России — вывезти их за границу — вывезти туда же семью — выехать самому. По данным информированного эксперта, Россия неоднократно обращалась за экстрадицией лиц, но *ни разу* не потребовала возвращения незаконно вывезенных капиталов.

8. Отсутствие национальной идеологии привело к «потере лица» на международной арене. СССР был «мировым брендом», нынешняя Россия — выглядит просто «одной из территорий». Отсутствие национальной идеологии приводит к тому, что Россия проигрывает значимые позиции в международном общественном мнении (военный конфликт с Грузией, газовый конфликт с Украиной).

9. Чем дальше, тем очевиднее, что отказ от идеологии национальных интересов ведет страну в тупик. Мобилизовать общество на великие цели может только великая идеология: без великой идеологии бессмысленно и мечтать о великой стране.

Несмотря на «идеологическую стерильность» российского руководства и отсутствие внятной национальной идеологии, Россия отнюдь не застрахована от новой разрушительной идеологической атаки. Посмотрим на ситуацию глазами своих геостратегических противников. По каким направлениям может быть предпринята (отчасти — уже идет) идеологическая атака против России?

**В области внешней политики:**

1. В России возрождается имперский дух. Россия — угроза соседям и всему миру.

2. В России угнетаются национальные меньшинства. Она была и остается тюрьмой народов.

3. В России нарушаются права человека. В ней не соблюдаются общепризнанные нормы международного права.

4. В России формируется «русский фашизм».

5. Россия использует против своих соседей и всего Запада «энергетическое оружие» с целью дестабилизировать их экономическое развитие и добиться необоснованных преимуществ.

6. В России не обеспечена охрана ядерного оружия и ракетных технологий, которые расползаются по миру и попадают в руки экстремистов и государств-изгоев.

7. Россия невосприимчива к техническому прогрессу. Промышленный рост в России — это «грязный рост», создающий мировую экологическую угрозу.

8. Россия была и навсегда останется «на краю цивилизации», в оппозиции всему «цивилизованному человечеству».

#### **В области внутренней политики:**

1. Несмотря на объявленные «реформы» и провозглашенные «национальные проекты», российская бюрократия не смогла решить ни одной серьезной проблемы.

2. Центральная бюрократия обескровливает регионы России — отбирает львиную долю ресурсов, ничего не давая взамен.

3. Регионы имеют законное право свободно распоряжаться «своими» природными ресурсами.

4. Ряд регионов России мог бы успешнее развиваться без России, без угнетающего влияния федерального центра (Калининградская область могла бы стать одной из республик Прибалтики, Дальний Восток — войти в состав АТЭС и т.д.).

5. В России возрождается православный фундаментализм. Иным религиям в России места нет.

6. Российская элита предала Россию и ее народ: имущество, капиталы и семью — давно за границей и основные интересы — там же.

Таковы основные векторы, по которым, на наш взгляд, может быть предпринята идеологическая атака на Россию, причем как извне, так и изнутри.

Есть ли у современной России шанс для формирования позитивной национальной идеологии? На какой основе она может быть сегодня сформирована? На мой взгляд, при отсутствии иных авторитетных объединяющих идеологических документов роль «кодекса национального согласия» может выполнить *Конституция Российской Федерации*, в которой содержится множество позитивных объединяющих идей:

- многонациональность народа России (Преамбула);
- идея общей исторической судьбы народов России (Преамбула);
- приоритет прав и свобод человека, их высшая ценность (Преамбула, статья 2);
- обеспечение гражданского мира и согласия (Преамбула);
- исторически сложившееся государственное единство (Преамбула, статья 4);
- равноправие и самоопределение народов (Преамбула, статья 5);
- уважение к предкам (Преамбула);
- любовь и уважение к Отечеству (Преамбула);
- вера в добро и справедливость (Преамбула);
- суверенитет и независимость России (Преамбула, статья 4);
- народовластие (статья 3);
- недопустимость присвоения власти (статья 3);
- незыблемость демократических принципов (Преамбула, статья 3);

## Научная дискуссия. Доклад

- разделение властей (статьи 10,11);
- местное самоуправление (статья 11, глава 8);
- идеологическое многообразие (статья 13);
- многопартийность (статья 13);
- светский характер государства (статья 14);
- обеспечение благополучия и процветания как цель государства (Преамбула);
- ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями (Преамбула);
- народ России — полноправная и ответственная часть мирового сообщества (Преамбула, статья 15).

Создание сильной национальной идеологии, способной объединить народ и противостоять враждебным идеологическим течениям, — труднейшая задача. Однако Конституция Российской Федерации показывает основные «векторы», по которым может вестись эта работа.

Задачи социальной и экономической модернизации России требуют формирования адекватной этим задачам «идеологии модернизации» — объясняющей, поддерживающей, направляющей и защищающей происходящие и намечаемые преобразования. Призывы к «технологическому обновлению», «инновационному развитию» не могут заменить цельной и сильной идеологии модернизации. Такая идеология пока отсутствует, и даже неясно, из каких элементов она может сформироваться. Длительное ожидание «модернизационного рывка» неизбежно приведет к тому, что российскому обществу и государству потребуются уже не модернизация, а мобилизация.

Идеология находится в определенных взаимоотношениях с другими формами общественного сознания — прежде всего *наукой и верой*. Идеология опирается на науку, черпает из нее материал, но это разные сферы общественного сознания. Идеология сама по себе научным знанием не является, равно как и наука по своей природе не может быть идеологией. В демократическом обществе наука и идеология активно взаимодействуют, однако автономны и независимы. В тоталитарном обществе наука является служанкой идеологии, что постепенно размывает и разрушает науку как особую форму общественного сознания. В СССР тотальный диктат идеологии привел к осязаемому отставанию не только в сфере общественных наук (социология, политология), но и в сфере естественных наук (генетика, кибернетика).

Идеология и вера близки по механизму функционирования и могут подменять друг друга. Вера может превращаться в идеологию (крестовые походы), но и идеология может превращаться в веру, приобретать черты верования. Вызывает озабоченность, что гуманистическая и рациональная по своей природе идеология прав человека приобретает все больше черт «гражданской религии» (догматизм, непререкаемость, иррациональная вера в «естественные права» и т.д.).

В условиях идеологического вакуума, возникшего в духовной жизни России, может возникнуть искушение навязать православие в качестве новой «национальной идеи». На мой взгляд, подобная попытка, если она будет предпринята, обернется катастрофой и для России, и для церкви. Не стоит забывать, что и прежняя Конституция СССР 1977 года, и ныне действующая Конституция РФ

1993 года твердо стоят на позициях отделения церкви от государства и школы — от церкви. Приведем конкретные примеры:

**Статья 52 Конституции СССР 1977 года:** «Гражданам СССР гарантируется свобода совести, то есть право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду. Возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями запрещается.

Церковь в СССР отделена от государства и школа — от церкви».

**Статья 14 Конституции Российской Федерации 1993 года:**

«1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

С избранием нового патриарха заметно активизировались попытки внедрить курс основ православной культуры в школьную учебную программу и в образовательный стандарт средней школы. Подобное решение, если оно будет принято, вызовет противостояние, которое объективно не усилит, а ослабит позиции православия (и других религий) в духовной жизни общества. Не обращая внимания на некоторую полемическую заостренность, следует в целом поддержать позицию десяти академиков, выраженную в их Открытом письме Президенту России (извлечение): «С нарастающим беспокойством мы наблюдаем за все возрастающей клерикализацией российского общества, за активным проникновением церкви во все сферы общественной жизни. Конституция Российской Федерации провозглашает светский характер нашего государства и принцип отделения церкви от системы государственного образования. Мы обращаемся с этим письмом к Вам как к высшему должностному лицу нашей страны, являющемуся гарантом соблюдения основных положений Конституции... Верить или не верить в Бога — дело совести и убеждений отдельного человека. Мы уважаем чувства верующих и не ставим своей целью борьбу с религией. Но мы не можем оставаться равнодушными, когда предпринимаются попытки подвергнуть сомнению научное Знание, вытравить из образования «материалистическое видение мира», подменить знания, накопленные наукой, верой. Не следует забывать, что провозглашенный государством курс на инновационное развитие может быть осуществлен лишь в том случае, если школы и вузы вооружат молодых людей знаниями, добытыми современной наукой. Никакой альтернативы этим знаниям не существует»<sup>2</sup>.

Полагаю, что идеология, знание и вера должны сохранять между собой уважительный и доброжелательный нейтралитет. Нужно найти форму и формулу добрососедства и мирного сосуществования между ними, которая, в свою очередь, должна найти отражение и закрепление в российском законодательстве.

---

<sup>2</sup> Кентавр. Приложение к «Новой газете». — № 3. — 22 июля 2007 года.

# Идеология как необходимое, но недостаточное условие для права

Н.М. Казанцев

Принято полагать, что в отечественных доктринальных и концептуальных документах излагаются наиболее общие и важные направления деятельности государственной власти, а также ставятся такие цели, которые влекут за собой стратегические изменения состояния России.

К сожалению, это не всегда так. Более того, по нашему мнению, доктрины и содержащиеся в них идеологемы вообще не могут служить основанием для эффективного системного управления правовым государством. В действительности в этих текстах чаще формулируются массовые чаяния, надежды, мечтания, безосновательные вожеления, а также сами собой реализующиеся процессы, которые и позволяют утверждать, что принятая ранее программа реализована, концепция — осуществлена, доктрина — воплощена в общественно-значимых смыслах действительности.

## **Основания для такого вывода следующие:**

1. Практически ни в одном из документов не представлено форм мобилизации и применения каких-либо стратегических ресурсов для определенных, конкретных и кумулятивных по своему образованию результатов развития страны.

2. Доктрины или доктринальные идеологические документы образованы такими семиотическими элементами (идеологемами), которые имеют форму т.н. простых распространенных предложений. Простые распространенные предложения образуют собой определенную семантическую форму — это суждения. Суждения, вследствие своей формы, не могут выражать связь событий, каждое лишь обозначает отдельное событие, отдельное наблюдение вещи, вне связи с другими событиями или вещами. Суждения, вследствие своей формы, не могут выражать логических связей, имеют дологический, вкусовой и донаучный характер. Эта форма недостаточна для того, чтобы выражать умозаключение. Не только одного суждения, но даже и последовательности суждений недостаточно для того, чтобы однозначно интерпретировать условные причинно-следственные связи и сформулировать многофакторные стратегии. Для того чтобы последовательность суждений образовывала бы умозаключение, необходимо выполнение следующих условий:

– все суждения в последовательности имеют общие или пересекающиеся по объему понятия, т.е. в суждения входит либо одно и то же слово, либо слова, смыслы которых обладают родо-видовым соподчинением;

– суждения в последовательности относятся к одному и тому же периоду времени и к одной и той же области пространства;

– суждения вынесены одним и тем же субъектом относительно одного и того же реального объекта или его частей.

В академических текстах, а также в текстах законов, в которых содержатся правовые нормы в полной (гипотеза – диспозиция – санкция), а не в усеченной форме, эти условия, как правило, соблюдаются, но в доктринальных текстах власти на соблюдение этих требований не обращается внимания.

Таким образом, традиционная для российского доктринирования идеологий форма грамматического выражения идеологемы в виде суждения, а также идеологемы, составленные из последовательностей суждений, в которые облечены известные и различные утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации доктринальные концепции и стратегии сформулированы в такой форме, которая будет, как правило, недостаточна для того, чтобы обеспечить последовательное и точное осуществление каждой такой доктрины в соответствии с ее буквой и каким-либо одним определенным смыслом и значением понятий.

3. Доктрины имеют слишком бедную морфологическую структуру для того, чтобы нести в себе один определенный смысл, обладать определенным, единственным значением, которое могло бы быть осуществляемо практически. Напротив, смысл и значение доктрин неопределенны, с одной стороны, до такой степени, что практически любая случайно осуществляемая деятельность не вступает в противоречие с ними и может быть истолковываема как осуществляющая доктрину активность. С другой стороны, доктринальный смысл определен в том, что касается связи текста доктрины с массовыми ожиданиями провозглашения заботы об общем благе, номинации нравственных предпочтений, именованию моральных ожиданий, но совершенно неопределен для того, чтобы использоваться для квалификации фактов реализации доктрины и оценки последствий действий по ее осуществлению. Он будет недостаточен для разграничения тех последствий, которые обязаны своим появлением течению естественного порядка вещей от тех, которые действительно обязаны своим появлением практике реализации идеологии и ее доктрины.

4. Возможность использования доктринальных номинаций, т.е. текстов в качестве предметов для контроля эффективности действий публичных властей, существует в той степени, в какой массовому сознанию свойственно умение редуцировать общедоступные номинации общепользовательных благопожеланий и ценностей до конкретных результатов конкретных действий.

5. В отличие от идеологий и их доктрин право создается посредством существенно более сложных и развитых форм. Такая первичная и элементарная форма права, как правовая норма имеет три широко известных части, объединенных одним правоотношением и формулирующим его умозаключением, эти части — гипотеза, диспозиция и санкция. Модель такого умозаключения: «Если (гипотеза), то (диспозиция), иначе (санкция)». Каждая из частей нормы выражается формой не проще, чем простое распространенное предложение. Как правило, используются сложноподчиненные и реже — сложносочиненные предложения; следовательно, правилом является формулирование правовых норм не посредством формы суждения — элемента бытового сознания, а посредством умозаключения — единицы выражения научного сознания. При этом санкции

для данной пары гипотеза – диспозиция могут находиться в иных законах, нежели данный. Например, преступления против основ конституционного строя и безопасности государства в виде, скажем, организации экстремистского сообщества могут быть пресечены в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ, а юридически квалифицированы и наказываться судом согласно составам, определенным в Уголовном кодексе РФ. Однако исключительно суд может квалифицировать какую-либо политическую деятельность в таком качестве и отделить (разграничить) ее от оппозиционной деятельности. При этом российский уголовный закон непосредственно запрещает любые идеологии, в которых содержатся мотивы вражды и ненависти. Согласно п. 2 Примечаний к ст. 282.1, под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом «е» части первой ст. 63 настоящего Кодекса. Однако закон не дает сформулированных признаков, по которым та или иная идеология была бы квалифицирована как идеология вражды или ненависти и могла быть опознана и выделена среди других неэкстремистских идеологий. Это право предоставляется суду для совершения такой квалификации посредством юрисдикционной процессуальной состязательной формы потому, что даже метод умозаключений не может быть признан достаточным для того, чтобы совершать такие квалифицирующие деяния. Даже иная, несостязательная процессуальная форма, а именно — инквизиционная процедура, по которой действуют, как правило, следственные органы власти, не признается достаточной для вынесения объективного решения по такому делу. Пресловутая инквизиционная процедура, как известно, лежала в основе не только процессов испанской инквизиции, но и советского следствия и судопроизводства в особых совещаниях с 1920-х до середины 1950-х гг. Существенно, что защитник назначался; но он, в силу идеологических мотивов, примыкал к выводам следствия и фактически поддерживал обвинение. Так идеология искажает, деформирует процедуру суда и осуществление права и этим уничтожает правосудие, превращая его в злобравство и злобвластие. Причем суть дела не столько в личностях, сколько в сущности института партийного государства, подчинения государства правящей идеократической партии и самой идеологии ленинского коммунизма, опирающейся на идеологию классовой ненависти и вражды.

Систематическим заблуждением политологии является представление о том, что идеология осуществима в соответствии с ее идеями и идеологемами. Идеи и идеологии всегда лишь служат пропагандистским прикрытием для политика, стремящегося к неограниченному расширению произвола власти через разрушение и отмену права и закона по идеологическим соображениям. Политик, действия которого не ограничены законом, вовсе не руководствуется идеологией, а лишь использует ее для осуществления свободы своей власти и своего произвола. О каком либерализме Ельцина можно говорить, если права человека в России не только не соблюдались, но и расстреливались. Расстрел здания Верховного Совета РФ был осуществлением вовсе не идеологии либерализма,

а другой, традиционной для России идеологии державности и свободовластия. Но если бы не было этого ужасного деяния, то сейчас и не было бы Российской Федерации как единого и федеративного государства. Совет глав республик в составе Российской Федерации собирался каждый день и расходился, не отваживаясь провозгласить выхода республик из состава России, пока Верховный Совет в своем противостоянии Президенту России не победил. Корпоративное противостояние Верховного Совета должно было быть пресечено, иначе Россия рассыпалась бы на мелочь даже не банановых, а картофельных республик. Идеология, собравшая людей вокруг Верховного Совета, была недостаточна для того, чтобы предоставить им понимание действительной ситуации. Идеология — всегда эрзац мышления, замена умозаключения внушенными условными рефлексами суждений, она призвана делать и делает человека управляемым, но не управляющим, понимаемым, но не понимающим.

6. Нормы права являются более развитой и сложной смысловой формой, нежели идеологемы. Поэтому любая идеология — это либо вырождение права, либо его зародышевое состояние. Можно вспомнить Чаадаева, когда он говорил про ребенка, который состарился, так и не став взрослым. В этом последнем смысле идеология — это зародыш права у народа, который еще не обрел права и не стал правовым народом, т.е. нацией. Пусть даже этот народ и имеет свое законодательство. Законодательство без права возможно, но право без законодательства — невозможно. Законодательство — это необходимое, но не достаточное условие права. Право — это достаточное условие для законодательства. Еще древние римляне разграничивали право и закон, *Jus* и *Lex*, соответственно. Не всякое право понималось узаконенным, и не всякий закон признавался правовым.

Идеология, как зародыш права, есть необходимое условие для права, но далеко не достаточное. Народ может менять одну идеологию на другую, а ее — на третью, так и не обретая себе права. Право создается тем народом, который достиг высшей степени духовности, ее наличие и выражает достигнутую и осуществленную эту высшую ступень духовности нации. Мир создается правом, которое создается нацией.

Нынешняя Россия имеет законодательство, и, что любопытно, даже в правовой доктрине право понимается как совокупность норм законодательства, регулирующих общественные отношения. Это означает, что даже на уровне определения понятия права Россия еще не обрела права как такового, как высшей реальности по отношению к закону и законодательству и использующей их для своего верховенствования в общественной практике и частной гражданской жизни. Отсутствие права при действующем законодательстве — не парадоксально, но исторически обусловлено; это начальный этап становления в России нации как нации граждан, гражданской нации, объединенной не общей этничностью, а законом и возвысившимся на нем правом как правом нации.

7. В качестве примера характеристик идеологий рассмотрим одну из наиболее обобщенных классификаций идеологий, а именно — Сэмюэла Ф. Хантингтона, данную в его работе «Здоровый национализм»<sup>1</sup>. В ней можно видеть, что

---

<sup>1</sup> The National Interest. № 58. Зима 1999/2000.

каждая идеология является умственно-ограниченным преувеличением (вплоть до вырождения), **вырванного из тела права отдельного его правового принципа, института или нормы**, а именно: 1) прав человека (либерализм), 2) догмы справедливости (социализм), 3) принципа стабильности и верховенства закона (консерватизм). Так, С. Хантингтон пишет: «В современном мире существуют три основные политические идеологии. **Либерализм** — идеология индивидуализма, свободных рынков, главенства закона, ограниченного правительства и права на жизнь, свободу и собственность — ассоциируется с именами Джона Локка, Адама Смита, Томаса Джефферсона, Иммануила Канта, Джона Стюарта Милля и других европейских и американских мыслителей XVIII и XIX вв. Его основную социальную базу составляют средний класс и буржуазия торговых, индустриальных и индустриализирующихся обществ. **Социализм** состоит из теорий, которые варьируются от социал-демократического реформизма до умеренного марксизма и радикального, революционного ленинизма и маоизма. Эти теории расходятся в вопросах о возможности социальных изменений демократическими средствами, о роли демократии в социалистическом государстве и о степени государственного контроля над экономикой. Тем не менее они соглашаются по вопросам существенной роли государства в экономической сфере, экономического равенства, национализации ключевых производств и государственного содействия экономическому благополучию социальной базы социализма — бедноты, пролетариата и крестьянства.

В отличие от либерализма и социализма, классический **консерватизм** не направлен на реализацию особого представления о лучшем общественном устройстве. Он воплощает общее отношение к порядку и изменениям, охраняя первый и противодействуя последним. Цель консерватизма — «оградить, предохранить и защитить» существующие социальные, экономические и политические институты и культуру. Добавим, последовательный консерватизм препятствует принятию таких законов, которые вступали бы в противоречие с действующим законодательством и правом (что, надо сказать, разные вещи).

8. Системность государственного или какого иного управления возникает вследствие применения адекватных этому названию методов — методов системного анализа, системотехники, системологии, исследований операций, кибернетики. Суть системноаналитических исследований процессов и практики управления в том, чтобы, применяя количественно измеримые методы к мягким и нечетким множествам и объектам гуманитарных миров, следуя Саулу Крипке с его интенциональной логической теорией возможных миров, получать научно-воспроизводимые результаты, независимые от исследующих субъектов в возможно большей степени и не ориентированные на получение идеологически выгодных результатов.

В число этих методов не входит пресловутый системный подход, который есть по сути гуманитарно-научное упрощение и опрощение системного анализа, совершенное в целях получения заранее идеологически заданных результатов.

Школа логических позитивистов (Р. Карнап) получила доказательные результаты при разработке критериев верификации и фальсификации для разграничения научного знания и идеологического. Если научные знания и верифицируемы, т.е. подтверждаемы действительностью, и фальсифицируемы, т.е.

могут быть искажаемы посредством переформулирования, то идеологемы не верифицируемы и не фальсифицируемы — так они искусно формулируются в наиболее развитых идеологиях (например в марксизме). Кратко можно сказать, что метод научного познания и знания — это метод раскрытия истины о действительности, а метод идеологии — это метод закрытия знания о действительности идеологическими догмами и сокрытия истины о ней посредством мифов и умственных миражей. Если идеологию использовать в качестве основания государственного управления, то получится вовсе не системность государственного управления, а идеологическая заданность этого управления. Идеология как система противоположна системам естественного саморазвития.

Идеология — это особый метод, или способ мышления и квазилогического вывода. Метод логики позволяет из истинных посылок выводить истинные следствия и непротиворечащие этим посылкам выводы. Диалектический метод позволяет из истинных посылок получать выводы, не обусловленные посылками, более того, выводы, противоречащие как посылкам, так и друг другу.

Это свойство несвязанности любой идеологии ее основаниями и фактами действительности фундаментально для идеологии. Это принцип свободы идеологии, такой свободы, которая лишает умственной свободы лиц, ее исповедующих. Каждая из идеологий — метод получения из истинных посылок выводов, которые соотносятся не с этими посылками, а с базовой идеологической доктриной и целевой априорной догмой.

9. Идеология — это метод априорного программирования состава доступных для наблюдения фактов и предопределения возможных для получения квазилогических выводов. Выводы о действительности, которые лежат за границами исповедуемой идеологии, без измены ей получены быть не могут.

Идеология — средство воспитания нового человека-автомата, думающего по заранее спроектированным схемам условно-рефлекторного размышления. Поэтому он, будучи выработан как личностный тип, исключительно удобен. Сегодня он будет искренне думать: наша цель — коммунизм, высший общественный строй; а завтра наша цель — капитализм, высший общественный строй. Общества из таких людей действительно обладают целостностью, и они нужны для утилизации регрессивных народов, т.е. народов, которые, несмотря на наличие в них отдельных прогрессивных личностей, все равно, будучи представленными сами себе, станут неизбежно регрессировать, уходя из научного видения мира в идеологическое, а из него, увы, не в религиозное, а в сектантское сознание. Такой народ будет искать истину в осуществлении какой-либо идеологии построения государства в форме неограниченного диктаторского доминирования какого-то одного класса, вначале дворянства, затем — пролетариата, теперь — олигархической буржуазии, всякий раз создавая крайнюю и вырожденную форму властительства вместо государства.

10. Государство — это власть суда, права и закона; лишь в этом случае возникает баланс классов и сословий, когда ни один не уничтожает пользу и развитие остальных и каждый служит и полезен остальным, осуществляя в обществе свою специфическую миссию.

Но для того, чтобы создать государство классового симбиоза — так это предлагается назвать, — нужно придать чиновникам, государственным служащим,

## Научная дискуссия. Выступления

как это было в России вплоть до реформ Николая II, как это имеет место быть в современных странах развитого права, юрисдикционный статус, т.е. статус, не пресекаемый по усмотрению политиков, возглавляющих государственные органы, но зависимый от способности обеспечивать исполнение закона и права по делам каждого обращающегося в государственный орган гражданина или иного лица; статус, которого можно лишиться исключительно по решению административного суда в странах гражданского права (или романо-германского) или административного трибунала в странах общего или англосаксонского права. Это не нанятый министром исполнитель, зависящий от воли начальника, как в нынешней России, а юрисконсульт, который даже в отношениях с министром является представителем государства по полномочиям своей должности, императивность которых обязательна как для этого чиновника, так и для его министра. Увы, эта доктрина государственной службы пока что не нашла понимания в российском державно-идеологическом обществе.

# Компенсаторная функция идеологии в России

О.В. Гаман-Голутвина

Если сопоставить текст Конституции РФ 1993 года и ее основные, принципиальные позиции со Сводом основных государственных законов Российской империи, принятым в апреле 1906 г., то обнаружится любопытная картина. Известный российский историк В. И. Старцев еще в 1995 году нашел три отличия. Первое: Президент РФ, в отличие от императора, не имеет права чеканить свое изображение на монете. Второе: Президент РФ, в отличие от императора, не имеет права передавать свою должность по наследству. И, наконец, отличие третье: Президент РФ, в отличие от императора, не имеет права единолично распоряжаться имуществом двора.

Далее. Если мы сопоставим текст 1906 года с тем, что предложил Сперанский, подготовивший по указанию императора Александра I к октябрю 1809 года «Введение к Уложению государственных законов», то увидим крайне несущественные различия — базовые же принципы совпадают. Более того, обнаруживаются существенные сходства при сопоставлении проекта Сперанского и проекта Дешана-Новосильцева. Последний, как известно, лег в основу Конституции, предложенной Александром I Польше. В речи Александра I 18 марта 1818 года на открытии польского Сейма было ясно сказано, что введение Конституции в Польше — это первый шаг к введению Конституции на всей территории Российской империи.

И наконец, Конституция Никиты Муравьева и «Русская правда» Пестеля. Каковы принципиальные позиции Конституции Никиты Муравьева? Разделение властей, двухпалатный парламент, демократические принципы правления, верховенство закона, освобождение крестьян, федерализм. Конституция Павла Пестеля радикально отлична. Это первый документ радикального большевизма: военная диктатура, убийство царской семьи, не просто освобождение крестьян, но ликвидация всей частной собственности на землю, унитарное государство.

Таким образом, сопоставляя проекты Дешана-Новосильцева, Сперанского, Никиты Муравьева, Свода основных государственных законов Российской империи 1906 года и Конституции 1993 года, мы получаем типологический, по содержанию принципиально схожий сюжет. В чем здесь кроется базовая проблема? Мне кажется, она заключается в том, что на протяжении длительных периодов российское общество и государство развивались в соответствии с одной и той же моделью. Я опускаю ее характеристики, только фиксирую. Эта модель была проанализирована Ключевским в замечательной работе «История сословия в России», в которой он показал, в чем состоит базовое отличие российского общества как социальной системы. Состоит оно в том, что на Западе

социальные и политические права являются следствиями экономических прав, в России — наоборот. В России экономические права и состояния являются следствиями той модели обязанностей, которые гражданин несет перед государством. Речь идет о двух принципиально отличных моделях. У нас сложилась модель «служилого» государства, принципом которого является всеобщность, всеословность государственных обязанностей. При этом парадоксальным образом, пишет Ключевский, в отдельные исторические периоды «на высшие страты российского общества государственные повинности порой падали с наивысшей тяжестью». Я говорю об этом потому, что в рамках данной системы политика была первичной по отношению к экономике.

Каковы функции идеологии в этой системе? Идеология выполняла функцию компенсаторного механизма, призванного частично компенсировать дефицит ключевых для развития ресурсов. Эта базовая закономерность проявлялась в чрезвычайно многообразных формах. Так было в Московском государстве, в Российской империи и в Советском Союзе. Эта политико-центричная система с элементами идеократии просуществовала до 1991 года.

В современном мире имеет место иная тенденция — тенденция к глобальной экономизации системы общественных отношений. Эта тенденция носит почти всеобщий характер, что существенно образом корректирует и практики духовного производства. В данном контексте возникает вопрос о возможности общенациональной идеологии. И еще один вопрос, связанный с этим: возможна ли государственная идеология? Я думаю, что оба вопроса чрезвычайно сложны, но они могут получить позитивный ответ, и я объясню почему.

Существует масса определений идеологии. Одно из наиболее распространенных заключается в том, что идеология есть выражение интересов какой-либо общности — группы, общества в целом. В современном обществе существует масса разнообразных групп со своими интересами, и каждая из этих групп может иметь свои идеологические построения; но и общество в целом тоже может иметь свой базовый интерес — например, выживание или обеспечение конкурентоспособности в глобальном мире. Это значит, что общий интерес может быть оформлен идеологически, а значит, возможна и общенациональная, и даже государственная идеология. Если мы проанализируем существующие идеологические системы, то увидим, что в реальности такие системы существуют. Так обстоит дело и во многих развитых странах, и в странах, которые условно определяют как новые индустриальные страны.

# О запрете идеологии в государстве

В.И. Якунин

Хотел бы обратить внимание, что если мы рассматриваем вопрос в связке идеология и нормативно-правовая система, то у нас вольностей в определении категории «идеология» не так много. Я именно в такой связке вижу основной доклад. Это означает, что, как совершенно правильно было отмечено О. Гаман-Голутвиной, мы говорим об идеологии либо партии, либо доминирующей элиты, либо об идеологии чего-то достаточно конечного, что может тем или иным способом навязываться обществу.

Когда произносятся слова об общечеловеческой или единой общественной идеологии, у меня возникает ощущение некой идеализированности и, значит, невозможности достижения такого состояния. Как бы ни определяли идеологию — ее можно рассматривать как систему ценностей, как систему целей, можно привязывать ее к партии, можно привязывать ее к элите — но говорить, особенно в многонациональном и многоконфессиональном государстве, о единой идеологии, не произнося при этом словосочетание «идеология государства», мне кажется, трудно.

Когда мы критикуем социалистическое прошлое, говоря о государственной идеологии, мы повторяем те же самые ошибки. Хотя бы и изменив терминологию, называя ее теперь «общественной идеологией», или, как было сказано, — «общенародной идеологией». Мне кажется, что есть определенное противоречие в самой постановке вопроса. Только что было отмечено, что одним из постулатов построения коммунизма являлось создание нового человека. Не кажется ли вам, что когда мы обращаемся к теме общенародной идеологии, то мы говорим опять о создании подобного продукта. Я представляю себе крайне затруднительным возникновение людей, из которых будет состоять человечество и у которых все будет построено абсолютно одинаково, в том числе и с точки зрения ценностных ориентиров. Другое дело, когда есть доминирующие ценности, когда есть доминирующая либо элита, либо части общества, и они, тем или иным способом — демократичным, тоталитарным, каким угодно — свои ценности и свои целеполагания прививают или навязывают обществу в целом. Не верю, что когда-нибудь возникнет общество, которое будет абсолютно единодушно придерживаться единых ценностей.

Но я не верю и в плюрализм американской идеологии. О каком плюрализме или о каком развитом в идеологическом отношении обществе можно говорить, если мы недавно являлись свидетелями скандала по поводу пыток водой в этом самом свободолюбивом обществе?

## Научная дискуссия. Выступления

Как мне представляется, тема — суперважная и суперинтересная, и не только для участников дискуссии. Наши лидеры идеологически и терминологически запутались. И помогли им в этом эксперты, ученые, на которых они ориентируются. Не хотелось бы, чтобы мы опустили в тенёта терминологической неопределенности, пытаясь выдавать действительное за желаемое. Я настаиваю на том, что формулировка Конституции, которая отрицает государственную идеологию, не столь безупречна, как это может показаться. Борясь с коммунистической идеологией и вычеркивая из лексикона понятие государственной идеологии, пытаясь заменить ее плюралистической идеологией, общенациональной идеологией или любыми другими формами идеологий, мы имеем дело с теми же идеологемами, которые сами не раз осуждали.

Государство есть государство. Правовая система направлена на защиту интересов правящей элиты в любом государстве. Ничего другого пока еще не придумано, а коль скоро это так, то должно быть идеологическое обоснование и обеспечение этой системы.

# Что дала России дискуссия о суверенной демократии?

Б.В. Межуев

Мне бы хотелось проанализировать итоги предшествующей идеологической работы, чтобы оценить, в какую сторону могут двигаться те интеллектуалы, кто возьмется за разработку в будущем «национальной идеи».

Владислав Сурков, вопреки устойчивому клише в среде российских публицистов, далеко не первый политик постсоветской России, кто отважился стать идеологом и в какой-то мере публичным философом. Сурков — первый идеолог, чья идеология оказалась востребованной и популярной. И эта популярность оказалась обеспечена не только наличием официальной позиции в администрации и тех ресурсов информационного характера, которые имела для своего распространения данная идеология. Люди из администрации и в ельцинские годы пытались сотворить «национальную идею»: в этом проекте участвовали и «реалисты» Юрия Петрова, и либеральные интеллектуалы из команды Георгия Сатарова. В результате получилось что-то вроде лозунга «Семья. Собственность. Свобода», о котором все позабыли спустя месяц после его изобретения. Несколько более удачной оказалась попытка Анатолия Чубайса утвердить термин «либеральная империя» для обозначения положения России в мире и ближнем зарубежье. «Либеральная империя» почти идеально подходила к ситуации кратковременного российско-американского сближения на ниве общей борьбы с терроризмом, но была абсолютно бесперспективна, когда Россия столкнулась с Западом по целому спектру вопросов: от взгляда на череду «оранжевых революций» на территории стран СНГ до вопроса о пересмотре Соглашения по разделу продукции.

России пришлось отстаивать свой суверенитет, имея жестких соперников в виде транснациональных корпораций, действовавших в союзе с транснациональными же сетями левых и правых интеллектуалов. И для выражения и утверждения этой новой своей позиции нужно было найти ценностное обоснование, а также ясное терминологическое обозначение. «Суверенная демократия» потому и оказалось удачным изобретением, что это выражение было соотносено с определенными политическими шагами России, которые медленно, но верно выводили ее за пределы Европы, сообщества государств, готовых жертвовать своим суверенитетом во имя цивилизационного единства. «Суверенная демократия» как лейбл новой России была немедленно подхвачена западными специалистами по России, особенно теми, кто непрестанно указывал на ее антилиберальный тренд.

Между тем, получив неплохой резонанс в стране и мире, термин «суверенная демократия» оказался лишен серьезного критического обсуждения в самой России, как в среде политических публицистов, так и в корпорации про-

фессиональных политологов и обществоведов. И произошло это по причине жесткого разделения этих двух сфер между собой: публицисты, как правило, говорили не столько о «суверенной демократии», сколько о правлении Путина как таковом, тогда как обществоведы предпочитали спорить о словах, то есть о самом термине «суверенная демократия», а не о том явлении, которое он пытается обозначить.

Возражений, как правило, было два: 1) «суверенная демократия» — чистый трюизм, поскольку «суверенными», согласно международному праву, являются все государства, признанные ООН (и Россия в том числе); 2) «суверенная демократия» — это вызов здравому смыслу по той причине, что полностью «суверенным», иными словами полновластным, независимым от внешних сил, не может быть ни одно государство мира, ибо каждое из них заключает международные договоры, которые в той или иной степени ущемляют национальный суверенитет.

Очевидным образом, одно возражение полностью гасило другое, и все обсуждение давало сбой на первом шаге. Между тем в определенной степени вина за это лежит на самом авторе концепта, который, вероятно, не осознавал наличия огромного количества смыслов в политическом языке у слова «суверенитет», который означает, с одной стороны, легитимность, а с другой — полную независимость. В одном случае речь могла бы идти о чем-то и в самом деле общепринятом для государств — членов ООН, а в другом — о чем-то, может быть, и привлекательном, однако фактически невозможном. Между тем В. Сурков неоднократно пытался обозначить особый извод термина «суверенитет», который позволял бы не просто отнести его к России, но и выделить по этому принципу нашу страну из числа других, формально также суверенных стран. Он соотносил этот термин и с понятием «конкурентоспособности», и с правом на самостоятельное развитие, однако это переуточнение понятий делало термин еще более запутанным для оппонентов российской власти и ее идеологического руководства.

Критики идеи «суверенной демократии» с самого начала подозревали, что эта концепция является не более чем попыткой оправдания строительства в России авторитарного режима, то есть апологии отхода от демократии подлинной и настоящей, отличающейся реальной политической конкуренцией и непредсказуемостью результатов выборов. Именно этим подозрением объясняется часто повторяющееся высказывание отдельных критиков концепции, включая нынешнего президента Дмитрия Медведева, о том, что у демократии не должно быть определений (и это само по себе странно: существуют ведь как минимум в науке такие устойчивые выражения, как прямая и представительная демократии, социальная демократия).

Создатель «суверенной демократии» Владислав Сурков и в самом деле неоднократно предпринимал попытки теоретического оправдания тех шагов современной российской власти, которые воспринимались ее внутренними и внешними оппонентами в качестве движения в сторону авторитаризма, однако существенно, что выступления в защиту ограничения партийной конкуренции или же отмены выборности губернаторов никогда не соотносились Сурковым с

выдвинутым им термином. «Суверенная демократия» в его текстах имела много разных, не всегда жестко согласующихся между собой значений, но она никогда не была синонимом «ограниченной демократии» или, точнее, «псевдодемократии с национальным оттенком». Притом что отдельные теоретики российского консерватизма, в частности Александр Дугин, предлагали, ориентируясь на Карла Шмитта, отбросить практику «либеральной» или «электоральной» демократии во имя «демократии органической», которая характеризуется безусловным доминированием большинства и отказом от парламентаризма во всех формах.

Между тем «суверенная демократия» никогда бы не обрела такой остроты и весомости, если бы она сводилась лишь к тому, в чем ее подозревали пристрастные оппоненты. И в этом нащупывании вторых и третьих смыслов концепции «суверенности» состояла большая удача ведущего идеолога российской власти.

В первую очередь Сурков и близкий ему круг публицистов попытались обосновать сопротивление попыткам так называемой смены режимов в постсоветских государствах посредством так называемых «оранжевых» электоральных революций. Пик и апогей страхов по поводу «оранжевого» сценария в России пришелся на 2005 год, когда российское общество и в самом деле пребывало в тревожном или, напротив, радостном ожидании тех денег, которые олигархи вкупе с западными фондами должны были якобы выдать российской демократической оппозиции. Можно сколько угодно говорить о том, что эти страхи были в корыстных целях использованы организаторами консервативного наступления. Но остается фактом, что в начале 2005 года надежды широких оппозиционных кругов на продавливание Западом в России «оранжевого сценария» были абсолютно реальны. Ситуацию тем или иным способом удалось переломить сравнительно быстро, между тем власти было нужно какое-то теоретическое обоснование своих действий, в результате чего и возникла разбираемая нами идеологема.

Разговоры о суверенитете, которые были запущены президентской администрацией, на первых порах ограничивались **недопущением вмешательства внешних сил в процесс транзита российской власти**. Суверенитет страны, согласно этой ограниченной трактовке «суверенности», сводился к самостоятельному принятию ею способа организации и передачи власти.

Очень важно отметить здесь тот аспект официальной концепции «демократического суверенитета», на который не обратил внимания ни один из ее оппонентов, — отсутствие в ней четко выраженной национально-культурной составляющей. **Обосновывая право России оставаться свободной от навязываемых извне норм, Сурков именно при разговоре о «суверенной демократии» не ссылаясь на российскую специфику**. Ту специфику, которая, согласно довольно ярко представленному в отечественной интеллектуальной традиции национально-культурному партикуляризму, требует особого подхода со стороны внешнего мира и которая делает невозможным приложение к ней общедемократических критериев. Справедливости ради отметим, что в лекции 2007 года «Русская политическая культура. Взгляд из утопии» Сурков заявил, что «моноцентризм», характерный для путинского режима, является закономерным следствием русской культуры, всегда тяготевшей к целостности и всеединству. Однако еще раз под-

черкнем, эти интеллектуальные ходы заместителя главы президентской администрации не находились в прямой связи с термином «суверенность».

Что касается конкретно самой этой концепции, то при ее выдвижении Сурков настаивал на общеевропейском, общезападном ее характере, — проща говоря, он утверждал, что **идеал «суверенной демократии» — не проявление российской особенности, но, напротив, свидетельство ее подлинной зрелости, подлинной «демократичности» и, что существенно, подлинной «европейскости»**, что эта концепция находится в согласии с универсальными принципами самой демократии, а отнюдь не корректирующими их российскими реалиями. Что это означало? Это означало, что **охранительное идеологическое поле путинской России должно было строиться не на установках «традиционализма», то есть принципов «культурной особенности», но на универсалистских постулатах модерна**. Россия объявляла себя истинным наследником модерна, политической современности, противостоящим западным его апостатам. Критики «суверенной демократии» не смогли разглядеть этой, в глубине своей модернистской основы сурковской идеологии, которая позволяла выстроить вокруг власти довольно широкую коалицию консерваторов-традиционалистов и умеренных либералов-модернистов. И в самом деле, сила идеологемы «суверенной демократии» состояла в том, что в обоснование политической самостоятельности России были положены идеи раннего модерна, времени национально-государственного строительства.

Несмотря на то, что изначальный контекст идеи был крайне зауженным — речь шла в первую очередь о суверенности национальной власти от любого внешнего на нее посягательства, — идею «суверенной демократии» выделяло стремление прибегнуть к обоснованию политической суверенности России к политическим, а не культурным аргументам. Иными словами, **в данном случае русский национализм питался не столько идеями романтизма XIX века, сколько духом эпохи Просвещения XVII–XVIII века**. В этом сказался определенный исторический парадокс: национально-государственный проект модерна пришел в Россию намного позже, чем консервативно-романтическая реакция против него, определявшая становление русского национализма в XIX и отчасти XX веке. Безусловно, ни сам Сурков, ни его сторонники в экспертных кругах не смогли провести эту четкую дистинкцию между «модернистским» пафосом «суверенной демократии» и консервативно-романтическим протестом против обезличивающей европейской современности. Тем не менее движение в эту сторону было весьма заметным — и прежде всего на фоне рассуждений либеральных политологов о конце модерна и наступлении постмодерной и, соответственно, постсуверенной эпохи. Идеология «суверенной демократии» в этом смысле явилась (причем вполне легитимной для того настроения общественного сознания России, который сложился после Августовской революции 1991 года) попыткой утвердить единство национальной идеи и Просвещения вопреки глобальному постмодернизму, отказывающему национальной государственности в праве на эксклюзивный политический статус. И именно этот фактор и определил силу этой концепции — она как бы гасила аргументы антinationалистически настроенных западников.

Для реального спора со столь ненавистной им идеологией либералам и левым интернационалистам пришлось апеллировать к крайне непопулярным и нелегитимным в общественном мнении посткоммунистической России воззрениям о торжестве постмодерна и праве либо транснациональных корпораций, либо интернациональных сетей на приоритетную политическую лояльность по отношению к национальному государству. Либо сослаться на этническую идентичность как на более фундаментальный фактор лояльности, чем политическое гражданство — как то и сделали оппоненты Суркова «справа», со стороны этнонационализма, который начал поднимать голову с конца 2005 года.

Однако каждая из этих «иных» лояльностей и все они в совокупности отнюдь не перевешивали значение лояльности «национально-государственности», то есть лояльности граждан России как многоэтнической нации. И требование «суверенитета» волне закономерно оказывалось почти что единственной легитимной и со стороны, условно говоря, западной, и со стороны славянофильской точек зрения целью, тем самым создавая почву для консенсуса как внутри интеллектуальных сред, так и внутри правящей бюрократии. Успех этой идеологической формулы демонстрировал, что **Российская Федерация — многонациональный осколок бывшего СССР — была принята ее гражданами в качестве «настоящей» России**, несмотря на искусственность самого слова «россияне» и случайность границ этого территориального образования. «Суверенная демократия» позволила сплотить вокруг путинской власти всех тех, кто был готов принять РФ в качестве исторической России против этнонационалистов и имперцев, отказывающих бывшей РСФСР в праве считать себя государством русских.

По этой причине оппонентам путинского режима следовало бы бороться не с его идеологией, сколько с отклонениями от нее в практической политике, перманентно указывая на то, что действия данного режима не являются ни подлинно «демократическими», ни подлинно «суверенными». Никому из стана оппозиции не пришла в голову красивая мысль в память о первых диссидентских демонстрациях выдвинуть против власти лозунг «Соблюдайте собственную идеологию». И в бесплодной полемике против «суверенной демократии» оппоненты Путина и Суркова тем самым доказывали их же правоту — а именно, что непримиримая оппозиция против действующей власти несет угрозу «суверенитету России», а значит, свободе всех россиян.

Серьезное изменение концепция «суверенной демократии» претерпела в 2007 году, когда на повестку дня вышли уже несколько иные вопросы, чем противодействие «оранжевой революции». Россия вступила в острую дискуссию с Европой относительно ратификации Энергетической хартии, которая могла бы позволить европейским странам контролировать транзит газа и нефти через российские просторы. Россия начала постепенный отход от Европы, выламываясь из всех конструкций, созданных европейскими странами в целях обеспечения своих интересов и утверждения своих ценностей. Начали трещать по швам фактически все общеевропейские институты, к которым была причастна Россия, как в сфере безопасности и экономики, так и в области культурного и правового сотрудничества. Рушился ДОВСЕ, мораторий на который наложила

Россия в мае того же 2007 года, расшатывались основы детища Хельсинкского процесса — Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, переставали работать в отношении России принципы Совета Европы.

Самая острая проблема во взаимоотношениях России и ЕС оказалась связана с отказом Москвы ратифицировать Энергетическую хартию. У этой проблемы было два аспекта: с одной стороны, Россия не хотела пускать европейские компании к транзитным потокам, желая сохранить контроль над своим экспортом в Европу, с другой, добивалась доступа к газораспределительным сетям в самой Европе, а также заключения долгосрочных контрактов относительно продукции Газпрома. Безусловно, российской газовой отрасли было важно утвердиться в качестве основного поставщика своего продукта в Европу, однако вопрос о политическом давлении России на Европу или Европы на Россию — существовал и в самом деле. ЕС имел основания опасаться слишком самостоятельного российского партнера, с которым у него могли возникнуть конфликты по самым разным политическим поводам.

Наконец, и участие России с 1996 года в старейшем общеевропейском институте — Совете Европы, в котором обсуждаются в основном гуманитарные и правовые вопросы, было отягощено для нашей страны постоянными проблемами. Россия отреагировала на принятие 25 января 2006 года ПАСЕ резолюции о «необходимости международного осуждения преступлений тоталитарных коммунистических режимов» принятием ответной резолюции Постоянной комиссией ПАСЕ 17 марта 2006 года, осуждающей режим Франко. Трудно сказать, можно ли было назвать справедливым осуждение режима, возникшего в том числе и как реакция — возможно, и неприемлемая, и недопустимая с либеральных позиций — на крайности правления социалистов в Испании.

Тема «суверенности» обострилась не только в связи со спором с Европой, но и со вполне очевидно проявившемся в 2007 году стремлением России поставить под государственный контроль природные ресурсы, находившиеся либо в пользовании зарубежных корпораций (подобно газовому месторождению Сахалин-2, прибыль от которого, согласно Соглашению о разделе продукции, извлекала британская корпорация Shell), либо, подобно арктическому шельфу, в ничейном владении. Россия стала активно претендовать и на пересмотр Соглашения, и на право единоличного владения шельфом, и эта новая политика России явно потребовала расширения темы «суверенной демократии». Речь уже шла не только о пресечении внешнего вмешательства в процесс передачи власти, но и о самостоятельности в плане контроля над собственными недрами. В какой-то степени это переосмысление входило в резонанс в только отшумевшей в Европе и во всем мире волной антиглобалистского протеста против деятельности транснациональных корпораций. Этот протест сошел на нет в западном мире, но в Латинской Америке он принес свои плоды в подъеме популистских левых режимов, нацеленных в первую очередь на огосударствление частных сырьевых корпораций и перераспределение их доходов в интересах большинства населения. Речь шла о государстве, которое, опираясь на волю большинства народа, претендует на возвращение полноты своего суверенитета над природными ресурсами.

И здесь возникала новая развилка: критики «суверенной демократии» не без основания стали указывать на тот факт, что резкое усиление государства в связи с обретением им данного суверенитета автоматически ведет к усилению авторитарных тенденций во внутренней политике, зажиму оппозиции, агрессивным действиям по отношению к своим соседям.

В ходе дискуссии вокруг этого разворота темы «суверенной демократии» возникла как бы роковая альтернатива, из которой, казалось, не было выхода: либо ты с «глобальной экономикой», либо — с «суверенным этатизмом». Иного, подлинно демократического, варианта не просматривалось.

Необходимо было жесткое, внятное и не просто идеологическое, но, пожалуй, даже **идеократическое оформление того самого «третьего пути», по которому в «новую эпоху» могла бы двигаться Россия.** Возникший в конъюнктурно политических целях термин «суверенной демократии» расширял свое значения и выводил на совершенно особую проблематику, никак не связанную с вопросом об «оранжевых переворотах» и их зарубежных покровителях. Речь шла об эмансипации от «глобального контекста» не только властного, но также экономического сегмента российского общества. И здесь сразу же обнажилось противоречие между «модернистской» по своим ценностным основам России и постмодернистской Европой.

Европейский союз с самого начала возникал как объединение, призванное покончить с вековой враждой национальных государств по тем или иным спорным вопросам, способным поставить под удар внутреннее единство западного мира. Создав наднациональный орган управления сталелитейной и угольной промышленности, Франция и Германия ставили точку в многовековом конфликте, имевшем, помимо всего прочего, и территориальный аспект. Теперь эти два государства были лишены возможности готовиться к войне друг с другом. Собственно, расширение ЕС и было в первую очередь проектом максимального распространения этой «зоны мира» — технология пачификации в пределах Европы оказывалась более чем удачной. Если для Европы фундаментальным постулатом была неприемлемость раздирающих ее национальных конфликтов, которые могли быть способны вновь ввергнуть континент в полномасштабную войну, то для России таковой точкой отсчета был опыт 1990-х годов — переживание позора национального поражения и одновременно узурпации демократии узкой группы лиц. В том-то и дело, что отказ от империи не сопровождался в 1990-е расцветом демократии, после государственного переворота 1993 года и последующего введения конституции суперпрезидентской республики Россия сделала значительный шаг назад от реальной демократии, что удивительно, при горячем одобрении Запада, поддержавшего действия Ельцина по разгону парламента. Поэтому выход из состояния 1990-х в путинские годы мог быть осмыслен и в национальном, и в демократическом ключе — и как «суверенизация», и как «демократизация».

При этом многие критики справедливо указывали на острый дефицит в путинской России и подлинного «суверенитета», и уж тем более подлинной «демократии». И все же указывая на эти обстоятельства, критики тем самым работали на ту же формулу, поскольку сама **идеологема «суверенной демократии» выра-**

жала не столько наличное положение вещей, сколько ценностную ориентацию современной России, ее установку на классический модерн. У внутренних оппонентов Суркова не оказывалось адекватной альтернативной системы политических ценностей: никто бы в России не решился заявить о себе как о стороннике, скажем, интересов транснациональных корпораций или же противнике национально ориентированной экономической политики. Фактически спор вокруг «суверенной демократии» свелся к обличению действующего режима и корыстных помышлений его руководителей.

Безусловно, в определенном смысле концепция «суверенной демократии» явилась реакцией на кризис международного порядка и связанных с ним структур «признания». Существенный вопрос, в какой степени эта концепция, родившаяся как прямой ответ на «бушизм», окажется способна удержаться в эпоху дипломатии Обамы, которая представляет собой — на нынешнем этапе, по крайней мере — попытку легализовать гегемонию Запада в целом и США в частности за счет расширения сферы транснационального консенсуса. Поскольку ушел основной оппонент — бушевская администрация, пытавшаяся разогреть пожар «оранжевых революций», — **«суверенная демократия» может уйти в прошлое как расхожий и популярный термин.**

Что, разумеется, не означает, что вместе с этим термином уйдут в прошлое и те ценности, на которые опиралась эта идеологическая модель. Между тем очевидно, что новый поиск «национальной стратегии» потребует не столько фиксации «суверенности» российской государственности, сколько переосмысления его внутреннего устройства, как экономического, так и в особенности политического. И вот на эти вопросы доктрина, связываемая с именем В.Ю. Суркова, ответа не дает. России надлежит подвергнуть рефлексии ценностные устои собственного государственного и общественного уклада. И экономический кризис закладывает для этого необходимые предпосылки. Однако для этого будущим разработчикам «национальной идеи» потребуется в первую очередь оценить существующие в российском контексте ценностные ограничения любого политического проектирования — и для этой задачи анализ самой дискуссии о «суверенной демократии» может сыграть первостепенную роль.

# Традиционные и нетрадиционные религии в ракурсе дифференцированного подхода

Д.Г. Курачев

Феномен религиозности принадлежит к одному из массовых и стойких социокультурных явлений. С древних времен религиозное мировоззрение определяло как социальную жизнедеятельность отдельных субъектов, так и целых государств. В XXI веке религии не исчерпали своей ценностно-мировоззренческой значимости, поскольку основная часть мирового населения остается религиозной. Это позволяет говорить о религиозных ориентациях населения и межконфессиональных отношениях как важных и значимых общественных феноменах. От последствий характера религиозной приобщенности, от того, каким образом будут складываться взаимоотношения между конфессиями, в каком ракурсе (позитивном, негативном) верующие будут воспринимать друг друга, во многом зависит стабильное общественное развитие и социальный порядок.

В качестве парадигмы сдерживания межрелигиозных противоречий может выступать идея конфессиональной (межконфессиональной) толерантности, включающая в себя сопутствующий комплекс действенных профилактических мер. Актуализация и постановка проблемы межконфессиональной толерантности без учета дифференцированного подхода к религиозным сообществам, по нашему глубокому убеждению, может быть опасной.

Чтобы избежать путаницы, недоразумений и проблем, прежде всего необходимо уточнить определение конфессиональной толерантности. Само наличие этого понятия при достаточно частом употреблении отражает острейшую необходимость взаимного согласия, при этом в научном тезаурусе оно пока еще фигурирует в качестве достаточно размытого понятия, которое имеет много синонимов (веротерпимость, межрелигиозное согласие) и даже употребляется в контексте смыслов экуменизма и конфессионального синкретизма. Употребление понятия конфессиональной толерантности и тем более пропаганда без четкого его определения может привести не только к недоразумениям, но еще более усугубить социальную напряженность.

Необходимо отталкиваться от общепринятого определения толерантности как таковой. Оно предусматривает не столько бездумное и/или пассивное терпение и согласие, сколько понимание того, что происходит. То есть включает в себя акты рефлексии и активной поведенческой и социальной позиции. Кроме того, толерантность предусматривает способность сохранять свою структурную организацию и устойчивость по отношению к внешним воздействиям, и это само по себе оппонирует возможности какого-либо конфессионального экуменизма и синкретизма.

Кроме того, при употреблении термина «толерантность» весьма часто в смысловую нагрузку закрадываются определенные противоречия, в том числе морально-этического и в целом гуманистического характера. Так, весьма трудно философски оправдать терпимость к антисоциальной группе или к какому-либо личному и общественному пороку, поступкам, наносящим явный социальный вред: насилие, жестокость, немотивированная агрессия и др.

Таким образом, проблема конфессиональной толерантности, при всей актуальности и необходимости постановки этого вопроса, представляется гораздо более сложной, чем кажется на первый взгляд. Реализация принципа конфессиональной толерантности требует очень взвешенных сбалансированных решений, анализа предпосылок, проблемных точек и в том числе употребления дифференцированного подхода.

Итак, совершенно очевидно, что религиозные общности очень отличаются друг от друга в самых разных аспектах духовности и практики. Помимо естественно-культурных отличий они представлены, с одной стороны, в традиционных конфессиях, с другой — очень молодыми «отщепенцами». Между двумя этими крайностями лежат промежуточные течения типа старых форм протестантизма или раскольников (лютеранство, старообрядчество и др.). Их нельзя однозначно охарактеризовать в таких категориях, как: «культурные» или «внекультурные», «традиционные» или «нетрадиционные», «деструктивные» или «позитивные». Тем не менее все, что сейчас происходит в области религиозной жизни населения, дает основания дифференцированно относиться к различным конфессиям. Под понятием «дифференцированно» мы понимаем не просто учитывание различия в мировоззрениях, культурных типах и т.д. Дифференциация как разграничение и классификация в конкретном случае концептуализируется прежде всего в контексте критерия психологических, социальных и политических последствий приобщенности субъектов к конкретным конфессиональным группам. Это обосновано в значительной степени тем, что в научной и популярной периодике все чаще и отчетливее звучат такие понятия, как «тоталитарные секты» и «деструктивные культы». Собственно деструктивный опыт, деструктивные формы развития личности и радикализм в отношении к инакомыслию присущи не только культам, но и традиционным конфессиям. Однако в степени соотношения меры наличия деструкции традиционные конфессии, по нашему глубокому убеждению, находятся в гораздо более выгодном положении. Конечно же, необходимо отметить, что логические корреляты соотношения в дилемме традиции/позитива и не традиции/деструктива предполагают определенную меру концептуальной редукции, поскольку зачастую сложно развести традицию и новшество, хорошее и плохое, и порой то, что рождается как новое, впоследствии становится в той или иной степени традицией. Кроме того, существует вопрос о сложности верификации псевдорелигиозных и экстремистских групп в отличие от действительно религиозных, имеющих определенный духовно-нравственный потенциал. При всех имеющихся противоречиях и классификационных сложностях мы все же постараемся обозначить контуры заявленной позиции.

*Традиционные конфессии.* Как правило, в традиционные религии никто никого силой и обманом не привлекает, они представляются не просто одной из альтернатив многообразия общественных отношений, на конфессиональной

традиции основано все пространство культуры, именно поэтому она органично вписывается даже в повседневную секулярную, светскую жизнь. Традиция стоит в основе духовной и материальной культур конкретных социальных обществ и одновременно обеспечивает не только социальную, но и экзистенциальную идентификацию целых этносов, своего рода «онтологическую привязку к вечности». В проверенных самим временем древних религиозных традициях существует вымеренная тысячелетиями обрядовая жизнь, актуализирующая древние догматы в конкретный мистический опыт, который, в свою очередь, опредмечивал глубинные мировоззренческие потребности социальной общности и конкретного верующего. Опыт религиозной традиции помогает субъективно пережить ту древнюю мудрость, которая вскрывает потаенные, но при этом более фундаментальные стороны человеческой личности, но которая не вписывается в категории современной науки и тем более обыденного мирозерцания.

Действительно, великие духовные идеи, достигшие воплощения в широких конфессиональных массах, в значительной мере обречены на искажения: деградацию, попуайство, самодовольно-исключительную ментальность и т.д. Все эти издержки являются досадными спутницами любой древней религиозной традиции и представлены в умах определенной части верующих. Именно поэтому в трудах У. Джеймса, С. Грофа, А. Маслоу и других религиозных персоналистов сквозной линией прослеживается слишком настойчивое отстаивание религиозной свободы и субъективного духовного реформаторства. При поверхностном рассмотрении подобная позиция кажется оправданной. Однако, придерживаясь «дифференцированного подхода», мы склоняемся к «юнгиановскому» мышлению, в русле которого традиционные религии по отношению к индивидуальной религии (имеется в виду субъективизм религиозного опыта, оторванного от конфессиональной традиции) для обычного человека более приемлемы и безопасны. Наиглавнейшей их характеристикой является то, что они сочетают в себе кодифицированную форму первоначального религиозного опыта. Данный опыт может способствовать и развитию личности, и быть губительным для нее, привести к необратимым психическим заболеваниям. Этот феномен в православной традиции получил название «прелести». О подобной опасности и необходимости традиционной духовной практики очень часто и весьма настойчиво упоминается в исламской, буддийской, иудейской духовной литературе. Источником данных заблуждений являются, с одной стороны, сферы, лежащие за пределами так называемого эмпирического субъекта и его самосознания, с другой — соединение эмпирической невротической религиозности, гордыни и недостаточного знания законов духовной жизни. Поэтому религиозно-экстатический опыт, даже если он, возможно, и малой силы, может значительно исказить представления о самом себе, дать повод к абсурдному и антиобщественному поведению. Именно такой опыт лежит в основе еретических отклонений от религиозных традиций и зачастую представлен в социальном пространстве в виде сект и культов деструктивной направленности.

Если выражаться в «юнгиановской» терминологии, безопасность процесса религиозной социализации и соответствующего личностного опыта обеспечивается выполнением ритуальных действий и соблюдением традиционной догматики, которые

являются следствием контроля над спонтанным воздействием архетипов коллективного бессознательного. Традиционная религия выступает одновременно как средство «умственной гигиены» и как «духовная техника безопасности».

В культуре традиционных конфессий, несмотря на некоторые издержки и атавизмы, возможен позитивно-трансцендентальный опыт, составляющий инвариант любой религии, а также «люфт альтернативы» различных форм социализации в магистральном обществе. Дифференцированный подход позволяет отстаивать позицию, постулирующую, что в значительном своем преимуществе лишь традиционные религиозные догматы определяют мировоззрение с позитивными жизненными установками, способствуют социальной и психологической целостности и в то же время выводят личность за рамки узкого мирского утилитаризма и ограниченности собственного «Я», с его пролонгированными проблемами и простейшими животноподобными потребностями. Именно деструктивность религиозного опыта с его пагубным воздействием на субъекта, его социальная дезадаптация, с одной стороны, а также межгрупповая и в целом общественная напряженность — с другой, являются реперными критериями разграничения традиционных и нетрадиционных религий, в крайнем своем выражении представляющими собой деструктивные культы.

Описывая традиционные религии с их позитивной стороны, уместно также сослаться на некоторые их функции по М. Аргил, среди которых редукция тревоги, разрешение внутренних конфликтов, достижение самоидентичности через чувство принадлежности, когнитивное развитие через понимание смысла бытия, а также на характеристики А. Ван Каам — конструктивность идентичности; полноту участия в жизни, отношение к миру с чувством благодарности к происходящему. Параллельные позиции можно видеть у Дж. Шумахера, Л. Кивлева. Схожие критерии приводят С. Артербам, Дж. Фелтон, среди которых ориентир на теплые межличностные отношения; неследование принципам «или/или; они/мы; все/ничего»; не осуждающая позиция. Список подобных мнений можно было бы продолжить, в этой парадигме высказывались также С. Элисон, В. Уилсон, Т. Роджерс, Е.О'Дохеретти, Р.Толес и др.<sup>1</sup> Эмпирические исследования, проведенные на совокупных выборках более 3000 испытуемых, представляющих различные конфессии — православие, ислам, язычество, свидетелей Иеговы, адвентизм, пятидесятничество, вайшнаизм (кришнаиты), — проведенные автором настоящей статьи<sup>2</sup>, в значительной степени дают основания для подтверждения правомерности дифференцированного подхода и показывает, что верующие из традиционных религий проявляют большую когнитивную гибкость, широту мировоззрения, личностную зрелость, социальную адаптивность и толерантность к инакомыслию, чем адепты так называемых деструктивных культов.

<sup>1</sup> Белорусов С.А. Психология духовности, веры и религии // Психология религиозности и мистцизма. – М., 2001. – С. 94–118.

<sup>2</sup> Курачев Д.Г. Перцептивная сторона межконфессионального общения молодежи (на материале религиозных сообществ Башкортостана): Монография. – Уфа: Изд-во Гилем Академ. наук РБ, 2004. – 376 с.; Курачев Д.Г., Азаматов Д.М. Самосознание и конфессиональное восприятие исламской молодежи Башкортостана: монография. – Уфа: РИО БашГУ, 2005. – 160 с.; Курачев Д.Г. Психологические особенности самосознания юношей и девушек кришнаитов: монография. – Бирск, РИО БирГПИ. – 179с.

*Деструктивные культы.* В России о деструктивных культах всерьез заговорили после прокатившейся на заре перестройки волны интереса к религии вообще и к ее экзотическим, нетрадиционным формам в частности. Одним из первых отечественных авторов, исследующих данную проблему, является Е.Н. Волков, который не только сделал доступной широкому кругу читателей литературу по данному вопросу, переведя ее с западных изданий, но и достаточно глубоко проанализировал и систематизировал ее. Уместно привести его цитату: «...Если в нормальном обществе предлагаются различные (и противоположные, взаимоисключающие) идеи с более или менее одинаковой силой, то деструктивный культ, с этой точки зрения, — это целенаправленная система для обеспечения исключительно одностороннего воздействия с максимальным исключением возможности выбора и с максимальным обеспечением силового воздействия одной идеи или личности. Таким образом, можно констатировать, что современные деструктивные культы способны создавать своего рода психологические концлагеря для завербованных в их ряды приверженцев, причем радикальнейшие изменения личности происходят для жертвы почти незаметно»<sup>3</sup>. Данное суждение емко отражает суть вопроса и, конечно, отнюдь не является субъективным мнением. В типологии религиозных организаций Э. Трельча<sup>4</sup> отчетливо различается традиционная и сектантская религиозность. Автор отмечает, что нетрадиционно-сектантской форме проявления религиозности свойственно отвержение ценностей магистрального общества, декларирование элитарной ментальности, противопоставление себя любым альтернативным формам мировоззрения. С. Альтербам и Д. Фелтон<sup>5</sup>, анализируя нетрадиционные культы, поднимают вопрос о «токсической религиозности», которой свойственна крайняя авторитарность; менталитет по типу «мы против них»; закрытость коммуникаций и др. С. Доброу-Айхель<sup>6</sup> постулирует факты использования специальных методов принудительного промывания мозгов. Представленные данные подтверждаются нашими собственными эмпирическими исследованиями. Работая в рамках известного культа Международного общества сознания Кришны, мы обнаружили, что его религиозные ценностные ориентации представлены на фоне депривации самосознания. Верующие демонстрируют высокую степень накопления фрустрации, слабую саморефлексию, с большим количеством негативных, стереотипных и поверхностных самохарактеристик. Кришнаиты также обнаруживают крайне выраженную идентификацию со своей религиозной общностью при собственной диффузной личностной идентичности. Формы поведения кришнаитов в сложных житейских ситуациях неэффективны и входят в резкий диссонанс с формами социальной адаптивности в магистральной культуре, где требуются инициатива, активность и умение постоять за себя. Очевидно, что данное движение по меньшей мере либо провоцирует, либо усугубляет социально-психологическую дезадаптацию и негативные изменения

<sup>3</sup> Волков Е.Н. Основные модели контроля сознания (реформирования мышления) // Журнал практич. психолога. – 1996. № 5. – С. 86–95.

<sup>4</sup> Трельч Э. Церковь и секта. – М., 1994. – 141 с.

<sup>5</sup> Белорусов С.А. Психология духовности, веры и религии // Психология религиозности и мистцизма. – М., 2001. – С. 94–118.

<sup>6</sup> Dubrow-Eichel S.K. Deprogramming: A Case Study //Cultic Studies Journal.1989. – 226 p.

личности своих адептов, обрекая их на существование в узком мире локальной культовой субкультуры, лишая возможности самоактуализации в условиях многообразия общественных отношений.

Следует особо подчеркнуть, что так называемые нетрадиционные религии в качестве мишени для своей агитации выбирают преимущественно молодежь. Н. Смейлзер отмечает, что нетрадиционные религии привлекают в свои ряды в основном молодых образованных людей из среднего класса<sup>7</sup>. Х. Ремшмидт указывает на то, что в такие объединения вступают, как правило, молодые люди, которые не могут приспособиться к сложным условиям окружающей их социальной жизни<sup>8</sup>. На наш взгляд, причиной вступления молодежи в культы может являться кризис периода взросления, связанный с весьма болезненной выработкой личностной идентичности и параллельная этому кризису крайняя чувствительность к экзистенциальным вопросам. Именно поэтому опасности вовлечения подвергаются не «серые субъекты» с убогими потребностями, а «креативные», «неординарные» люди. Так или иначе, культы, пользуясь сензитивностью периода взросления, привлекая псевдорелигиозную фразеологию, яркий антураж, суггестивные методы, а также так называемую технику бомбежки любовью вовлекают молодых людей в свои ряды для целенаправленной обработки сознания в своих, конечно же, небескорыстных интересах. При этом масштабы подобного вовлечения, мягко говоря, настораживают. Так, только на Юге России<sup>9</sup> численность религиозного объединения «Свидетели Иеговы» сопоставима в масштабе с небольшим этносом. Еще раз подчеркнем, что, по нашим данным, представители нетрадиционных религий обладают меньшей по отношению к верующим из традиционных религий веротерпимостью и толерантностью: при гипертрофированном самомнении они зачастую нивелируют ценность иных форм мировоззрения. Понятно, что подобная позиция значительной по численности общности потенциально влечет за собой очаги социальных напряжений. Учитывая, что юности свойственно противопоставление себя «чужим», вообще любой альтернативе, межгрупповые антагонизмы в молодежной среде проявляются наиболее рельефно, создавая условия для социальных конфликтов.

Следует особенно отметить, что локальная субкультура и идеология многих нетрадиционно-религиозных движений этнически и культурно чужды, идут вразрез с традиционно-религиозными ценностями.

*Противоречия в реализации дифференцированного подхода.* В условиях законодательной возможности функционирования различных, в том числе и деструктивных, конфессиональных общностей (Закон о свободе совести и о религиозных объединениях / № 125-ФЗ. от 26 сентября 1997 г.) дифференцированный подход к религиозным объединениям как бы законодательно ретушируется. Однако пресловутый тезис «о свободе совести и вероисповедания» можно переформулировать следующим образом: «Где грань между свободой вероисповедания и культовым прессингом над свободой личности и общественной опасностью»

<sup>7</sup> Смейлзер Н. Социология. – М., 1994. – С. 460–493.

<sup>8</sup> Ремшмидт Х. Подростковый и юношеский возраст / Пер. с нем. Р.И.Лойдиной. – М., 1994. – С. 62–98.

<sup>9</sup> Материалы IX конференции «Россия: ключевые проблемы и решения», секция «мировоззренческая идентичность и духовно-нравственное здоровье нации», докладчик Котеленко Д.Г. // «Религиозные сообщества на Юге России в постсоветский период: формирование и развитие. – М., ИНИОН, РАН, 2008.

отдельных религиозных объединений?» Подобный вопрос уже далеко не нов и поднимается на самых высоких уровнях не только государственной, но и международной политической власти. Так, Европейский парламент своим решением постановил, что свобода религии не должна нарушать прав человека. И, соответственно, рекомендовал руководителям государств, входящих в Совет Европы, не предоставлять и даже в определенных случаях отзывать статус «религиозных объединений» у нетрадиционных сект деструктивной направленности<sup>10</sup>. На фоне подобных социальных настроений в Европе весьма примечателен тот факт, что в самой России значительная часть населения не только имеет явные эмоционально-мировоззренческие приоритеты в сторону традиционных сообществ, но и «ортодоксально» считает, что у нас в стране должны существовать только традиционные религии<sup>11</sup>.

Исходя из вышесказанного, пресловутый вопрос о необходимости толерантного сосуществования в современном поликонфессиональном мире есть смысл позиционировать, прежде всего имея в виду традиционные формы религий, вплетенные в этнокультурную традицию народа, и с большой осторожностью относиться к новым экзотическим, нетрадиционным культурам. К этому стоит добавить, что выявленное нами отсутствие толерантности представителей традиционных религий Башкортостана (ислама и православия) к нетрадиционным вполне объяснимо и оправданно. Если подобная толерантность была бы обнаружена, то, пожалуй, это свидетельствовало бы скорее об индифферентности религиозных установок населения (как ни парадоксально это звучит), ведь трудно терпимо относиться к организациям, которые ориентированы на подрыв социальной стабильности и общекультурных устоев общества.

К нетрадиционным деструктивным культурам уже отчетливо наматилось весьма сдержанное, если не сказать негативное, отношение как со стороны государственной власти, так и со стороны широкого общественного мнения. Что касается традиционных религий, то выявленная нами картина поля межконфессионального восприятия в Республике Башкортостан представляется в закономерном своем виде. Представители традиционных религиозных конфессий, а именно ислама и православия, вполне толерантно воспринимают друг друга, признавая обоюдную значимость и важность. С учетом того, что ислам и православие охватывают глобальную, наибольшую часть населения, можно констатировать факт наличия толерантности в межконфессиональном восприятии. Негативное, не толерантное отношение мусульман и православных к представителям большинства нетрадиционных религий сохраняет культурные устои большинства населения и тем самым способствует социальной стабильности. Следует констатировать, что имевший место в начале девяностых годов интерес к экзотическим нетрадиционным религиям у населения в настоящее время уже не проявляется в той мере, в какой он проявлялся 10 лет назад.

<sup>10</sup> Документ, содержащий решение Европарламента от 29.2.1996. Бундесрат Документ 196/96 от 14.03.96. Получено от Европейского парламента. Постановление о сектах в Европе. Сопровождается письмом Генерального секретаря Европейского парламента 008129 от 12 марта 1996.// Berliner Dialog, 3/1996. – С. 11 © Пер. с нем. П. Чинилина, Отдел религиозного образования и катехизации Московского Патриархата.

<sup>11</sup> Мчедлов М.П. Вера в России в зеркале статистики // НГ-Религии от 17.05.2000.

# Первичный рынок жилой недвижимости в городах с повышенным спросом на жилье

А.Н. Красилова

В России жилье стало предметом легальных рыночных отношений в начале 1990-х годов, в каждом городе начал формироваться свой рынок жилья. Однако практически сразу выделились города, спрос на квадратные метры в которых заметно превышал предложение, т.е. жилая недвижимость стала в таких городах дефицитным товаром. Сама ситуация дефицита в условиях рыночной экономики уникальна. Например, нет дефицита продовольственных товаров (хотя это товары, на которые всегда существует очень высокий спрос), нет дефицита на рынке строительного оборудования: во всех отраслях экономики спрос и предложение в той или иной мере сбалансированы.

Очевидно, что город расположен на ограниченной территории, и поэтому предложение имеет физически обусловленный предел. Но это не объясняет того феномена, что в некоторых городах цены на жилье растут быстрее инфляции, а в других практически не изменяются и даже снижаются в реальном выражении. Вопрос о факторах формирования повышенного спроса на жилье, стабильно превышающего предложение, и последствиях этого феномена для развития городов и реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» ранее не исследовался, однако ответ на него представляется весьма актуальным, особенно при формировании стратегии развития городов, а также при разработке мер социальной и жилищной политики.

Целью исследования, которое легло в основу данной статьи, было выявление специфики и основных факторов развития первичного рынка жилой недвижимости городов с повышенным спросом на жилье, что позволило более системно оценить влияние на социальную и экономическую ситуацию в городе.

В качестве объекта исследования был выбран первичный рынок жилой недвижимости в городах с повышенным спросом на жилье в России в период 2000 – начало 2009 гг.

Для исследования были отобраны более 80 административных центров субъектов Российской Федерации («региональные столицы»), которые были типологизированы на основании сопоставимых цен на жилье — отношения

стоимости 1 кв. м жилья к стоимости потребительской корзины в данном регионе («отношение стоимости жилья к стоимости жизни»). В качестве эмпирической базы для анализа городов были использованы данные Федеральной службы государственной статистики по основным социально-экономическим показателям субъектов Российской Федерации и «региональным столицам», а также данные региональных статистических ведомств, риелторских и аналитических агентств. В итоге были выделены 4 группы городов, характеризующихся разным уровнем спроса на жилье. В группу городов с самым высоким спросом попали (в порядке убывания показателя «отношение стоимости жилья к стоимости жизни»): Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Уфа, Иркутск, Липецк, Пермь, Ижевск, Нижний Новгород.

В результате сравнительного анализа средних величин в четырех выделенных группах было выявлено, что основными факторами, обуславливающими возникновение повышенного спроса на жилье, являются: высокая численность населения, высокая экономическая и инвестиционная активность (численность предприятий, объемы производства, инвестиции в основной капитал), развитые финансовый сектор, сфера услуг и торговли (высокая численность малых предприятий, оборот розничной торговли, объемы импорта), наличие в городе транспортных узлов федерального значения, высокая концентрация вузов, высокий уровень доходов горожан и дифференциации доходов относительно регионального уровня. Был выявлен повышенный спрос на жилье в городах, являющихся центрами присутствия полномочных представителей Президента РФ и органов федеральной исполнительной власти, в так называемых столицах федеральных округов. Лучшее качество жизни, доступ к образовательным и культурным заведениям, широкие возможности выбора профессий становятся своеобразными причинами повышения цен на землю и нехватки жилья. Низкая обеспеченность населения жильем, растущие стандарты жизни, нестабильность альтернативных рынков капитала и недоверие населения к финансовым институтам провоцируют спрос на жильё, превышающий предложение, и, как следствие, повышенные цены на рынке жилья.

В рассматриваемой группе городов устойчивый рост цен на жилье наблюдался в течение 8,5 лет, и особенно значимым этот рост был в Москве. В научной среде нет единого мнения относительно методов оценки и прогнозирования динамики цен на жилье. Выявление детерминант ценовой динамики осуществляется с помощью различных способов, однако многие исследователи сходятся во мнении, что рост цен на недвижимость не должен отклоняться от роста цены, обусловленной суммой темпов роста экономики и инфляции. Этот рост будем называть вслед за западными исследователями фундаментальным ростом стоимости жилья, а цену, обусловленную этим ростом, базовой ценой. Если реальные цены растут быстрее темпов фундаментального роста, то на рынке возможно образование ценового «пузыря». Нельзя забывать, однако, что превышение фактических темпов роста цен над фундаментальными может также объясняться наличием высокого международного спроса.

С помощью модели «фундаментального роста цен», основанного на сравнении гипотетической базовой цены и фактической цены недвижимости, мы оце-

нили вероятность существования ценового навеса («пузыря») на рынке жилой недвижимости Москвы.

Анализ показал наличие ценового «пузыря», но в то же время превышение фактических цен на московское жилье над базовыми (отражающими рост ВВП страны и темпы инфляции национальной валюты) было невелико. Максимального значения разрыв между фактической и базовой ценой достиг в конце 2008 года, когда он составил 2 тыс. долл. (т.е. фактические цены превысили базовые более чем в 1,5 раза). В середине 2009 года в условиях кризиса этот показатель сократился до 1000 долл. на кв. м. Такой разрыв может быть скомпенсирован при условии неизменного соотношения спроса и предложения уже к 2010 году, и это даже при игнорировании фактора уникальности московского рынка.

Несмотря на то что масштабы ценового навеса, длительность фаз рыночных циклов и амплитуды колебаний цен в остальных городах отличны от московских, ситуация «перегрева» рынка жилья характерна для всех городов с повышенным спросом на жилье. Мы выявили наиболее значимые факторы спроса и предложения, типичные для всех городов: низкая обеспеченность жильем на душу населения и высокий накопленный отложенный спрос; рост доходов части населения, обуславливающий текущий уровень платежеспособного спроса на недвижимость; развитие рынка ипотеки; изменение вкусов и предпочтений потребителей. В Москве к перечисленным факторам добавляются демографические тенденции, среди которых — рост иммиграционных потоков и временной миграции и столичный статус, обуславливающий дополнительный региональный и международный спрос. Кроме того, нестабильность на альтернативных рынках капитала также способствует росту инвестиционного спроса на жилье в Москве.

Что касается предложения, то наиболее значимыми факторами являются чрезмерное государственное регулирование в строительном секторе, осложняющее в последнее время деятельность застройщиков и, следовательно, способствующее сокращению предложения; проблемы в смежных со строительной отраслях (монополизм, непрозрачность, отсутствие мощностей и т.д.); сокращение числа и размеров площадок под застройку. В Москве застройщикам более выгодно строить дорогое жилье бизнес-класса, что способствует снижению доли экономкласса в структуре предложения жилья, а следовательно, повышается общий уровень цен на жилье в столице.

Все выявленные факторы, формирующие равновесие, способствуют росту спроса и сокращению предложения, что делает жилье дефицитным товаром и стимулирует ценовой рост на рынке жилья городов с повышенным спросом на жилье. Этот вывод позволяет сделать прогноз о росте цен на жилье в обозримом будущем. Анализ московского рынка жилья показал, что ситуация постоянно растущего спроса на жилье обуславливается спецификой Московского региона (в частности институциональной средой развития региона, моделью занятости на региональном рынке труда, ценностными установками населения, массовым использованием недвижимости в качестве средства сохранения капиталов), а дефицитность предложения поддерживается ограничениями системного характера, в рамках которых функционирует рынок (ситуацией в строительной и смежных с ней отраслях и пр.). Таким образом, сложившийся дисбаланс спроса

и предложения не является краткосрочным состоянием, а имеет глубокие корни и сохранится в долгосрочной перспективе.

Особо существенным фактором повышенного спроса на жилье стала его инвестиционная привлекательность, поскольку жилищное строительство в российских условиях — уникальный инструмент инвестирования. Во-первых, недвижимость приносит высокую доходность при относительно коротких сроках окупаемости, по сравнению со всеми остальными инвестиционными активами. Во-вторых, это наиболее массовый с точки зрения инвестиционных стратегий населения инструмент инвестирования. В условиях нестабильности фондового и других рынков капитала, а также проблем в сфере пенсионного обеспечения и недоверия населения финансовым институтам и государству все больше людей рассматривают жилье как инвестиционный актив. На рынке жилья появилось много частных инвесторов, движимых различными мотивами в своей инвестиционной деятельности.

Спекулятивную деятельность инвесторов часто называют одной из основных причин докризисного роста цен на жилье. Однако расхожий тезис об отрицательном влиянии инвестиционных покупок на перспективы решения жилищной проблемы нуждается в дополнительном обосновании. Если с инвестиционной точки зрения секторы элитного жилья или жилья бизнес-класса более привлекательны, чем жилье экономкласса, то именно в них сосредоточится основной спекулятивный спрос. В этом случае инвестиции не будут препятствовать решению социальных проблем в жилищной сфере, поскольку «доступное жилье» подразумевает принадлежность к экономклассу. Возможна и противоположная ситуация, когда наибольшей является отдача от капитала, вложенного в жилье низкого ценового сегмента. Тогда негативные социальные последствия инвестиционной активности на рынке жилья неизбежны.

В связи с этим мы провели анализ прибыльности инвестиционных вложений в различные сегменты рынка жилой недвижимости. Для этого была разработана модель, которая учитывала возможность инвестирования в различные сегменты рынка при различных инвестиционных стратегиях и уровнях риска.

Суть модели заключается в следующем. Инвестор с фиксированным начальным капиталом покупает в 2000 году квартиру в Москве в дешевом или дорогом сегменте рынка<sup>1</sup>. В соответствии с приемлемым для него уровнем риска инвестор выбирает, купить квартиру в уже готовом или в строящемся доме (в модели учитывалась возможность покупки квартиры на пяти различных этапах строительства и юридического оформления жилого дома). Соответственно, чем более ранний этап строительства, тем выше риск того, что дом не будет сдан в эксплуатацию, но при этом тем больший дисконт к рыночной цене дает застройщик. Инвестор может придерживаться одной из четырех возможных стратегий: «купить-перепродать», «купить-сдавать», «купить-сдавать-продать» и «купить-держат». По итогам инвестиционного периода (в начале 2009 г.) рассчитывается общая доходность, которую получил инвестор за все время инвестирования

---

<sup>1</sup> В модели не учитывалась возможность приобретения квартиры с кредитом, что отражает реальную ситуацию на рынке жилья: по оценкам экспертов, только 5–10% сделок купли-продажи квартир совершаются в Москве с использованием заемных средств.

(отношение суммы стоимости последней квартиры и остаточного денежного потока к фиксированному объему начальных инвестиций). Далее рассчитывается уровень реальной доходности (общая доходность за вычетом инфляции) и выбираются наиболее доходные стратегии из всех возможных и сравниваются для рынка эконом- и бизнес-класса. Таким образом, можно определить, инвестиции в какой сектор жилой недвижимости и для каких стратегий принесли наибольшую доходность при фиксированных начальных инвестициях с учетом риска, т.е. в каком секторе сосредоточатся финансовые средства той или иной группы инвесторов. Модель была апробирована на эмпирических данных за 8,5 лет. В анализ были включены 12 переменных. Для расчетов была разработана компьютерная программа, с помощью которой был проведен сравнительный анализ доходности (при фиксированных начальных инвестициях) и риска примерно 945 тысяч возможных стратегий инвестирования<sup>2</sup>.

Анализ показал, что инвесторам-спекулянтам, ориентированным на высокие уровни риска и большое количество сделок, максимальную доходность приносил бизнес-класс (реальная доходность, взвешенная по уровню риска, могла достигать 2300% за весь период, т.е. приблизительно 45% годовых). Для всех других инвесторов, желающих сберечь капиталы от инфляции или получать регулярный доход как рантье, наиболее выгодным вариантом оказались вложения в жилье экономкласса, где была выше норма капитализации (аналогичный показатель доходности достигал 500–600%, или 20–25% годовых).

По данным проведенного нами экспертного опроса, доля инвесторов в общем числе покупателей квартир в новостройках варьируется от 10 до 20%, причем фаза рыночного цикла влияет только на поведение спекулянтов. Остальные инвесторы преследуют цели сохранения накопленных сбережений, создания фонда будущего пенсионного обеспечения и т.д., т.е. это стратегические инвесторы, у них более длительные горизонты инвестирования, и они не будут уходить с рынка при смене краткосрочной тенденции.

Из полученных результатов следуют очень важные и нетривиальные выводы как для развития рынка, так и для ситуации в регионе.

Во-первых, инвестиционный спрос разных по мотивации частных инвесторов будет концентрироваться в различных сегментах рынка, причем объем инвестиционных капиталов спекулянтов будет зависеть от фазы рыночного цикла. Во-вторых, повышенная спекулятивная активность в секторе жилья бизнес-класса будет и в дальнейшем способствовать переориентации застройщиков на более дорогое и просторное жилье, т.е. будет происходить вытеснение «доступного жилья» за пределы МКАД. В-третьих, принимая во внимание большую отдачу от инвестиций в жилую недвижимость, по сравнению с другими активами, можно сказать, что в обозримой перспективе инвесторы не уйдут с этого рынка, хотя в периоды его стагнации (как в период кризиса конца 2008–2009 гг.) доля инвесторов-спекулянтов относительно других типов инвесторов будет сокращаться.

Каковы же социально-экономические последствия развития рынка жилья? Обратимся к данным официальной статистики. Доступность жилья измеряется с

---

<sup>2</sup> В модели время – дискретная величина с шагом 0,5 года, поэтому количество стратегий для сравнительного анализа за рассматриваемый период является конечным числом.

помощью индекса доступности жилья, который показывает время, за которое семья может накопить средства для приобретения квартиры, откладывая все свои доходы, превышающие официально установленный прожиточный минимум. За рассматриваемый период этот показатель вырос с 7 до 10 лет, т.е. произошло снижение доступности жилья для основных масс населения. Вслед за ростом цен на жилье растут и ставки аренды, что создает препятствия для трудовой миграции. Из-за низкой обеспеченности жильем граждан и начавшегося снижения темпов ввода жилья создаются предпосылки для невыполнения государством социальных обязательств в жилищной сфере. Дороговизна цен на жилье в Москве и других крупных городах запустила процессы жилищной сегрегации, что повышает социальную нестабильность, расслоение и дезинтегрированности общества. Все эти последствия препятствуют развитию человеческого капитала и повышению качества жизни массовых слоев населения региона.

Концентрация огромных финансовых средств в жилищной сфере приводит к повышению коррумпированности местных властей, увеличению неправовых форм регулирования взаимодействия рыночных акторов, то есть к снижению эффективности государственного управления и регулирования. Например, за 2006 год посредством торгов, предусмотренных земельным законодательством, в Москве и Московской области было реализовано только около 5% всей земли, выделенной под жилищное строительство. Наконец, за счет сокращения числа застройщиков происходит монополизация рынка крупными компаниями, что снижает конкурентоспособность экономики региона. Таким образом, сложившаяся на первичном рынке жилой недвижимости Москвы и крупнейших городов ситуация препятствует реализации одного из основных приоритетов развития страны — созданию институтов, способствующих повышению темпов экономического роста. Позитивные последствия касаются в основном банковского сектора (это развитие за счет роста объемов ипотечного кредитования) и представителей среднего класса, получивших возможность увеличить свои доходы.

Проведенное исследование показало, что при осуществлении государственного регулирования рынка жилой недвижимости в крупных городах необходимо проводить дифференцированную политику для различных категорий жилья и разных типов инвесторов. Такая политика должна, с одной стороны, включать антиспекулятивные меры в секторе жилья экономкласса, который остается (в условиях ведущей роли сберегательных, а не собственно инвестиционных мотивов вложений в недвижимость) для большинства частных инвесторов наиболее привлекательным. С другой стороны, налоговая политика не должна иметь запретительный характер для инвестиций в сегменте жилья бизнес-класса. Если эта задача не будет решаться, капиталы значительной части российских инвесторов будут просто выводиться за рубеж, в частности в столицы других государств и в их курортные зоны, что в условиях потребности российской строительной отрасли в инвестициях, особенно в период экономического кризиса, негативно отразится на экономике ряда регионов страны. Во всех городах должны быть приняты меры, направленные на отказ от точечной застройки в пользу комплексной застройки в соответствии с градостроительными планами, на поддержку ипотеки и институтов рефинансирования; на поддержку застройщиков.

Подведем некоторые итоги.

У населения большинства городов России наблюдается объективная потребность в улучшении жилищных условий: обеспеченность жильем едва превышает социальную норму (18 кв. м на человека). В ряде городов был зафиксирован повышенный спрос на жилье, обусловленный помимо рыночных факторов территориальной спецификой, которая заключается в обладании особым административным статусом, обеспечивающим присутствие представителей власти, высокой концентрации населения, в более диверсифицированной структуре экономики и более высоких уровнях доходов населения, обеспечивающих платежеспособный спрос, в территориальной дифференциации этих доходов, способствующей притяжению новых миграционных потоков. В десяти российских городах наблюдается наибольшее сосредоточение этих факторов, и в Москве они проявлены наиболее ярко. На протяжении всего периода исследования в выделенных городах наблюдался постоянно растущий спрос на жилье, который имеет глубокие корни и может существовать в долгосрочной перспективе. Цены на жилье имеют высокий уровень волатильности. Пик перегрева жилищного рынка Москвы был зафиксирован в третьем квартале 2008 года, причем максимальное превышение фактических цен на жилье над «справедливыми» составило около 50%. Мотивация частных инвесторов, выходящих на первичный рынок жилья, в крупных городах различна: максимизация прибыли, сохранение накопленных сбережений, создание фонда будущего пенсионного обеспечения, потребительские или стратегические инвестиции. За рассматриваемый период стратегией, приносящей максимальную прибыль, для спекулянтов была перепродажа жилья бизнес-класса, для остальных инвесторов — сдача квартир экономкласса в аренду. Такая ситуация в Москве привела к дополнительному росту цен и вытеснению «доступного жилья» за пределы МКАД. В качестве методов регулирования рынка предлагается комплексная политика, сочетающая в себе дифференцированный подход к регулированию разных секторов рынка, а также меры градостроительной, фискальной и социальной политики, компенсирующие «провалы» рынка.

# Управление общественными отношениями и вариативные символические стратегии России

Д.А. Мисюров

Государство остается ключевым институтом, упорядочивающим хаос общественной жизни, и если рассматривать космос как противоположность хаосу, то, обладая присущими только государству символически-интегрирующими функциями (законодательство, сбор налогов, армия, денежная эмиссия и т.д.), претендуя на отстаивание интересов всех граждан или подданных и в то же время находясь под сильным влиянием правящих социальных слоев, государство вносит элемент космической закономерности, необходимости в мир случайностей. В современном глобальном и локальном обществе, связанном интенсивным символическим обменом, политика, тем более понимаемая в духе аристотелевской «Политики» как государственное общение, строится в основном вокруг вопросов функционирования государственной власти как символического нормативно-коммуникативного центра. Пьер Бурдьё в статье «О символической власти» утверждал: «Господствующая культура вносит свой вклад как в действительную интеграцию господствующего класса (обеспечивая непосредственную коммуникацию между его членами и отличая его от всех других классов), так и в ложную интеграцию общества в целом, а следовательно, в демобилизацию (ложное сознание) подчиненных классов, а также в легитимацию установленного порядка с помощью установления различий (иерархий) и легитимацию этих различий. Господствующая культура производит этот идеологический эффект, маскируя функцию разделения под функцию коммуникации: культура объединяющая (медиум коммуникации) есть культура разделяющая (инструмент различения), которая легитимирует различия, вынуждая все другие культуры (обозначенные как субкультуры) определяться в зависимости от их дистанции от господствующей культуры»<sup>1</sup>.

Формирование культуры, в том числе культуры политики, в современном мире во многом отдано на откуп PR-специалистам. Связи с общественностью, медиатехнологии, если не стали отдельной ветвью власти, то постоянно претендуют на эту роль. Государственная власть с учетом общественного мнения создает интегративные сценарии, модели развития и разрешения проблем, которые либо принимаются обществом, становясь определяющей нормативно-коммуникационной доминантой, либо полностью или частично отвергаются. Причем сценарии власти, созданные с помощью символического образно-смы-

---

<sup>1</sup> Бурдьё П. О символической власти // Социология социального пространства. – М.: Ин-т экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007. – С. 91.

слового моделирования, имеют как общие черты, так и свою специфику места и времени. Россия активно обменивается с миром опытом символического моделирования<sup>2</sup>.

Современному управленцу важно выделять ключевые символы, раскрытие которых приводит к образно-смысловым цепочкам, определяющим образы и смыслы развития различных сообществ.

На гербе США девиз «E PLURIBUS UNUM» («В разнообразии — единство») определяет либерально-демократическую суть политики на протяжении веков, так же как идеология американского фронта (движение границы освоения территорий)<sup>3</sup>, или американской мечты, утверждающей, что даже чистильщик обуви может стать миллионером в стране неограниченных возможностей. Чиновники США, как и все граждане, действуют в силовом поле этих символов, организуя соответствующий информационный символический обмен с ориентацией на данные доминанты. Эти же принципы США предлагают всему миру, причем некоторые исследователи говорят о феномене «гражданской религии» США<sup>4</sup>.

**Символические модели как сценарии власти — это стратегии, создающиеся для разрешения противоречий общественного бытия внутри и вне страны.** Одни модели строятся с учетом строгих закономерностей, другие — в стихии творческой эволюции, с «...множеством второстепенных путей, напротив, изобилующих отклонениями, остановками и отступлениями...»<sup>5</sup>. Ключевая символика воздействует на нормативно-коммуникативные основы внутри сообщества, и предлагает образы и смыслы (не обязательно те же) миру.

Для стратегического планирования развития можно посоветовать вариативный путь осмысления объекта, который необходимо пройти с точки зрения доминант осмысления прошлого, настоящего, будущего, их сочетаний: прошлое-настоящее-будущее (пнб), ПРОШЛОЕ-НАСТОЯЩЕЕ-БУДУЩЕЕ (ПНБ)<sup>6</sup>. Таким образом, получаем символическое моделирование пути: пнб-пнБ-пНб-пНБ-Пнб-ПнБ-ПНб-ПНБ (000-001-010-011-100-101-110-111). Всего таких вариантов перестановок из восьми элементов – 8! (восемь факториал), или  $1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5 \times 6 \times 7 \times 8 = 40\,320$ .

<sup>2</sup> См. например: Уортман Р.С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. В 2 тт. – М.: ОГИ, 2004.

<sup>3</sup> Замятина Н.Ю. Зона освоения (фронт) и ее образ в американской и русской культурах // Общественные науки и современность. 1998. № 5. С. 75–88.

<sup>4</sup> Легойда В.Р. Символы и ритуалы в политических процессах в США: традиции и современность // Феномен «гражданской религии»: Дис. ... канд. политол. наук : 23.00.02. – М., 2000.

<sup>5</sup> Бергсон А. Творческая эволюция // Пер. с фр. В. Флеровой; вступ. ст. И. Блауберг. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб; КАНОН – Пресс-Ц, 2001. – С. 124.

<sup>6</sup> Мисюров Д.А. Опыт символической формализации образования, науки, творчества на основе образов и смыслообразов прошлого, настоящего, будущего // Наука – Творчество – Образование: сборник научных трудов Международной теоретико-практической конференции, посвященной памяти д.ф.н., проф. Г.Ф. Миронова, г. Ульяновск, 14–15 мая 2009 г. / Под ред. Т.Н. Брысиной. – Ульяновск: УлГТУ, 2009. – С.201–204.

Или, например, вариативные символические модели политологической шкалы: 1) «правые»-«центр»-«левые» (пцл модель); 2)Пцл; 3)пЦл; 4)пцЛ; 5)ПЦл; 6)ПцЛ; 7)пЦЛ; 8)ПЦЛ.

Очевидно, что, например, в российской политической жизни вариативный потенциал символического моделирования используется недостаточно. Отсюда многие неразрешенные проблемы бытия, поскольку вариативность, «перебор в уме» и на практике вариантов, лежит в основе «разгадок загадок». С точки зрения Гегеля, загадка — это «...подбор отдельных характерных черт и свойств в знакомом нам ранее внешнем мире, которые рассеяны в природе и вообще в стихии внешнего; эти черты и свойства располагаются таким образом, что благодаря своей несовместимости они тем более удивляют нас. Вследствие этого им недостает субъективного связующего единства...»<sup>7</sup>.

Приведенные примеры вариативного символического моделирования, перекликаются с триграммами китайской «Книги перемен», с переводом этой книги Лейбницем в двоичный код, примеры напоминают о русской пословице: «Семь раз отмерь, один раз отрежь». В современном информационном глобальном мире символические модели различных стран взаимосвязаны: показательны «цветные революции», элементы финансового кризиса с его символическими «мыльными пузырями» ценных бумаг, методы борьбы с кризисом, и т.д. Здесь очевидна и бессмысленность простого копирования, происходящая, как правило, от незнания сущности явлений.

В России конца XX века одним из ключевых символов наряду со «свободой» стала «приватизация», массовый переход от государственной к частной собственности, в начале пути были также попытки образования кооперативов — процессы легитимировались надеждами на то, что новые формы хозяйствования сделают Россию процветающей, передовой страной с достойным уровнем жизни граждан. Вариативная модель доминант собственности: кооперативная-государственная-частная (кгч модель). Варианты: кгч, Кгч, кГч, кгЧ, КГч, КгЧ, кГЧ, КГЧ.

Модель кооперации так и осталась не осмысленной в должной степени и не раскрытой, хотя сейчас о ее потенциале дискутируют все чаще<sup>8</sup>. Почти 20-летняя практика показала, что «частный интерес», «невидимая рука рынка», «социальная ответственность бизнеса» и т.п. во многом не оправдали надежд общества. Хотя смутные символические перспективы коммунизма (который так и не построили по плану Н.С. Хрущева в 1980-е годы) сменились реальной «витриной капитализма». Выяснилось, что при всей критике планового хозяйства, тот же крупный транснациональный бизнес действует по строгим планам, часто при поддержке государств, и выигрывает. Впрочем, в сути «пиратско-корпоративной демократии» мало что меняется, даже сокровища «успешных команд» по-прежнему хранятся на островах, в «офшорных зонах». Проблема в том, что даже госчиновники или представители общественных объединений, политических партий в определенной степени могут считать себя принадлежащими к отдельным корпорациям. А эгоизм корпораций, зачастую несовпадение корпоративных интересов с интересами общества оправданно становятся одной из излюбленных тем СМИ, кинематографа. Проблема эта символически-

<sup>7</sup> Гегель Г.-В.-Ф. Эстетика. В 4 тт. Т. 2. С. 107.

<sup>8</sup> Костоков В. Ода просвещенной кооперации // Литературная газета, 17–23 июня 2009 г. № 25. С. 3.

мировоззренческая, связана с образованием, наукой, с необходимым приоритетом истины над прагматичной пользой. Но способность бизнеса к инновациям в значительной степени склоняет мировое общественное мнение в пользу корпоративной бизнес-культуры. Даже лидер борьбы с капитализмом В.И. Ленин предлагал ввести при советской власти новую экономическую политику (НЭП), где капиталистическим элементам отводилось определенное, но не ключевое место в общественной жизни. В марксистской теории капиталистическая конкуренция закономерно приводит к концентрации капитала у крупных собственников, а несовпадение интересов общества и этих собственников ведет к обобществлению. Период современного, начала XXI века, мирового кризиса дает миру модель, где бизнес-корпорации становятся все более прозрачными и подконтрольными государству, все больше попадают под общественный контроль. В данном направлении делают шаги администрация президента США Б. Обамы, лидеры ЕС, Китая и многих других стран. С другой стороны, на поддержку бизнеса тратятся значительные бюджетные средства — деньги налогоплательщиков, что также беспокоит граждан: символическая политика благих слов часто скрывает сущность неблагих дел. Однако капиталистические классовые битвы, акции протеста безработных, в том числе в Европе, напоминают о серьезных проблемах. Во время проведения саммита ведущих государств в Лондоне работникам делового Сити настоятельно рекомендовали одеваться очень скромно, дабы не привлекать внимания протестующих. Это также PR-технологии. В литературе по PR именно бизнесу уделяется наибольшее внимание, но это не значит, что общество, и общественные отношения ограничиваются традиционными отношениями бизнес-бизнес, бизнес-граждане, бизнес-государство, тем более в пропагандируемом конкурентном варианте, вплоть до войн: многие исследования говорят о пользе не конкуренции с победой единиц, а соревнования, где выигрывают все участники. При переходе от преимущественно конкурентной к преимущественно соревновательной модели должны изменяться и методы принятия государственных решений. Тогда государство все больше будет рассматриваться как «институт, предполагающий согласованные действия различных структур»<sup>9</sup>, однако один из главных вопросов остается — он в характере символического моделирования масштаба деятельности.

В символике Союза Советских Социалистических Республик уже в названии не было географической привязки, изначально преобладала идея победы коммунизма во всем мире. На гербе изображался земной шар в лучах восходящего солнца, и символично, что именно в СССР был совершен запуск первого искусственного спутника Земли, советский человек совершил первый полет в космос, гражданин СССР впервые вышел из космического корабля в космическое пространство. При этом в гербе СССР символически задавалась модель планетарно-космического масштаба, включавшая и девиз «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!». Уйдя от ключевой символики, не выработав новых сценариев власти, СССР развалился.

Современный герб России — двуглавый орел с регалиями (скипетром, державой, коронами) — взят в основном из монархических времен. Современная музыка гимна России — музыка гимна СССР. Таким образом появляются звенья им-

<sup>9</sup> Соловьев А.И. Принятие государственных решений: учебное пособие / А.И. Соловьев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2006. – С. 65.

перско-советской модели Российской Федерации. Россияне во многом чувствуют, оценивают, осознают мир имперскими, советскими категориями и в то же время не отказываются от либерального опыта. Поэтому в управлении общественными отношениями России ключевую роль играет имперско-советско-президентская, или имперско-либерально-советская символическая модель: управленцы в своих действиях опираются на имперские, советские и либеральные составляющие опыта, с различным доминированием и сочетанием этих элементов.

В символическом моделировании, особенно в период стихии рыночных отношений, важна случайность: «...Свобода выбора определяется не столько мерой познания или осознания необходимости (т.е. прошлого), сколько мерой осознания еще не реализованной действительности (т.е. будущим), мерой понимания ее возможных и случайных путей становления»<sup>10</sup>. Предлагаемые далее вариативные символические модели строятся с учетом сочетания детерминированности и случайности: в постсоветской России символически синтезируется опыт имперского и советского периодов, а также опыт стран с президентским, либеральным правлением. Получается интегральная имперско-либерально-советская модель, с определенными доминантами в тот или иной период (доминанты выбирались исходя из требований разрешения противоречий). Так, символично принятие по инициативе президента РФ В.В. Путина с опорой на общественное мнение федеральных конституционных законов о государственной символике в 2000 году. После дефолта 1998 года в общество необходимо было вернуть доверие, в том числе символически «примиряя» враждующие фракции в Государственной Думе ФС РФ. Второй президент России, в отличие от «антисоветской» позиции Б.Н. Ельцина, частично легитимировал советский символический капитал, но оставил имперскую доминанту и либеральную риторику. Здесь важное звено — музыка государственного гимна РФ, взятая у государственного гимна СССР, а звено имперского текста — герб РФ как исторический двуглавый орел с регалиями. Интегральная имперско-либерально-советская модель была принята Государственной Думой ФС РФ и обществом. Партии, не принявшие модель, выступавшие прежде всего против появления в государственной символике музыки советского гимна (СПС и «Яблоко») выбыли из большой политики. В это же время (2000–2004) согласно модели формируется партия «Единая Россия», идеологически прежде всего как смесь имперских, советских, и либеральных текстов. «Единая Россия» использует опыт дореволюционного и советского периодов, а также элементы либерального подхода. Российские имперско-либерально-советские (имперско-советско-президентские) модели<sup>11</sup> на рубеже XX–XXI вв. (с обозначением доминант символических моделей):

- 1) имперско-либерально-СОВЕТСКАЯ (1985–1990);
- 2) имперско-ЛИБЕРАЛЬНО-советская (1990–1993);
- 3) ИМПЕРСКО-ЛИБЕРАЛЬНО-советская (1993–1996);
- 4) имперско-либерально-советская (1996–1999);

<sup>10</sup> Шуков В.А., Хон Г.Н. Оправдание случайности. – М.: Наука, 1990. – С. 153.

<sup>11</sup> См. например: Мисюров Д.А. Трехглавая модель для двуглавого орла // Советник (Журнал об управлении общественными связями). – Москва, 2008. №7. – С. 26–33; Мисюров Д.А. Символическое моделирование в России: трансформации «имперско-советско-президентской» модели // ПОЛИС (Политические исследования). – Москва, 2009. № 3. С. 125–135.

- 5) ИМПЕРСКО-либерально-СОВЕТСКАЯ (2000–2004);
- 6) ИМПЕРСКО-ЛИБЕРАЛЬНО-СОВЕТСКАЯ (2004–2008)
- 7) имперско-ЛИБЕРАЛЬНО-СОВЕТСКАЯ или ИМПЕРСКО-либерально-советская (2008–?).

По теории вероятностей, из трех элементов, способных выступать и как доминанты, можно создать восемь моделей. Соответственно, при «переборе» и проверке на практике в России шести вариантов после 2008 года остается выбор из имперско-ЛИБЕРАЛЬНО-СОВЕТСКОЙ и ИМПЕРСКО-либерально-советской моделей. Доминанта имперскости выражается, например, возобновлением военных парадов на Красной площади, проявляется в военных действиях в Южной Осетии, в риторике власти. Либерально-советская доминанта начинала проявляться, к примеру, в виде приоритетных национальных проектов в области образования, здравоохранения, жилья, сельского хозяйства, социальных программ. Сейчас премьер-министр РФ В.В. Путин и президент РФ Д.А. Медведев сочетают модели, в необходимых случаях используя те или иные доминанты. При этом в РФ используется воздействие на рациональные, эмоциональные, нравственные составляющие общественного сознания. Например, риторика речи премьер-министра России В.В. Путина при разрешении кризиса в Пикалево (Ленинградская область), отмеченная СМИ: «...В ходе совещания он заявил, что производственный комплекс в Пикалево будет восстановлен в любом случае, даже если собственники предприятий не сумеют договориться. «Если вы договориться между собой не сможете, это будет сделано без вас», — подчеркнул глава правительства, обратившись к собственникам предприятий, отметив, что недопустимо, когда заложниками амбиций и жадности бизнеса становятся тысячи людей. Помимо недовольства работой бизнеса в Пикалево Путин выразил свои сомнения в том, что и власти региона сделали все от них зависящее для разрешения ситуации. «Теперь по администрации. Никто не убедит меня в том, что руководство области сделало все, чтобы этого избежать», — подчеркнул премьер, напомнив, что проблемы в Пикалево начались еще задолго до того, как начали падать цены на сырье и производимые на предприятиях продукты. «Должны быть погашены все задолженности по зарплате. Срок — сегодня», — безапелляционно заявил председатель правительства»<sup>12</sup>.

Любой объединяющий символ «пропитывается» (П. Сорокин) достижениями всего общества и в дальнейшем сам ассоциируется с достижениями, призывает к достижениям. Для современной России показателем всплеска патриотизма во время победы сборной России по футболу на уровне Европы. Законодателям пришлось даже изменить закон о государственной символике, допуская более свободное использование флагов. Хотя проблема национально-государственной символики остается, поскольку флаг — государственный, но не национальный. Естественнее было бы признать государственным флагом штандарт Президента РФ, сочетающий государственные флаг и герб, штандарт доминирует в панораме современной Красной площади; а национальным, с более свободным использованием, признать бело-сине-красный флаг. Символично, что изначально флаг РФ был принят в качестве национального, а не государственного.

<sup>12</sup> Путин заставил Дерипаску вновь запустить завод в Пикалево // Известия.Ru, 04.06.09 // [www.izvestia.ru/news/news206237](http://www.izvestia.ru/news/news206237).

Ключевые знаково-символические тексты, формально задающие нормы общественных отношений, заключены в конституциях, уставах, программах. Например, Конституция РФ 1993 года, статья 2, гласит: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Незнание россиянами ключевых знаково-символических норм, в т.ч. Конституции России, государственного гимна России и т.д., — недостатки символического моделирования. Для развития страны необходимо выработать понимание гражданами возможности влиять на общественные отношения легальным путем, а не посредством теневых схем. Часто сетуют на несоответствие неких идеальных, формальных норм с одной стороны и реалий с другой, но человеку нужны символические модели — ориентиры, задающие перспективы и границы движения, а противоречия неизбежны даже между прошлым, настоящим и будущим — разрешение противоречий есть движение. Не стоит выбрасывать чертеж здания, если оно не сразу строится. Проблема, когда нет чертежа или он не доработан.

В Конституции РФ понятие «общество» упоминается в статье 13, в контексте общественных объединений: «4. Общественные объединения равны перед законом. 5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». В связи с этим, по мнению некоторых специалистов по управлению общественными отношениями, «непосредственно та категория и реальность, к которой апеллируют многие авторы в сфере науки, политики и журналистики, обозначаемая словом «общество», не обладает никакой правосубъектностью и дееспособностью, не может быть субъектом никаких отношений, в том числе и публичных отношений между публицитором и общественностью»<sup>13</sup>. В итоге так называемая проблема взаимоотношений гражданского общества и государства также сводится в основном к взаимоотношениям общественных объединений с государством, хотя очевидно, что общество, тем более в России, общественными организациями не ограничено. А некоторые считают, что: «Будущее в существующих ныне зародышах коммунистических отношений, то есть в тех маленьких общинках и социальных сетях, которые заняты своим делом бескорыстно ради любви к делу. Это что? Это маленькие кусочки, остатки русских ботаников всех возрастов, то есть это люди, которые занимаются наукой и искусством в первую очередь не ради славы и денег, а потому что им это очень нравится. То есть это люди, которые живут по императивам, как говорил Маркс, всеобщего труда»<sup>14</sup>. Ф. Энгельс писал более концептуально: «Общество, которое по-новому орга-

<sup>13</sup> Управление общественными отношениями: Учебник / Под общ. ред. Комаровского В.С. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 120.

<sup>14</sup> Милитарев В. Ради любви к делу // Русский журнал. 17.06.09. // <http://russ.ru/Mirovaya-povestka/Radi-lyubvi-k-delu>.

низует производство на основе свободной и равной ассоциации производителей, отправит всю государственную машину туда, где ей будет тогда настоящее место: в музей древностей, рядом с прялкой и с бронзовым топором»<sup>15</sup>. Вряд ли конкурентная модель современного мира соответствует идеалу «свободной и равной ассоциации производителей», а потому роль государства, регулирующего социально-экономические противоречия, в связи с капиталистическим кризисом возрастает. Государство запускает приватизацию, государство инициирует национализацию. Государство поощряет, государство и наказывает. Государство — продукт общественного развития, государство и дистанцирует себя от общества, и влияет на судьбы людей с помощью общественных связей.

В политике как искусстве важна умелая смена символических доминант, искусные операции с образами и смыслами. Как отмечал С.С. Аверинцев, «... смысловая структура символа многослойна и рассчитана на активную внутреннюю работу воспринимающего. Смысл символа объективно осуществляет себя не как наличность, но как динамическая тенденция; он не дан, а задан»<sup>16</sup>. Для уточнения символических моделей — стратегий России — важно найти ответы на вопросы:

1. Какие символы России наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
2. Какие символы вашей страны наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
3. Какие символы других стран наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
4. Какие символы вашего региона наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
5. Какие символы человечества наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
6. Символы какого сообщества наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
7. Ваши варианты девизов России? Ваши варианты девизов других стран и сообществ?
8. Ваши варианты девизов человечества?
9. Ваши варианты символов культуры XXI века?
10. Какие символы современной эпохи наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
11. Какие символы прошлого наиболее интересны, значимы для вас? Почему?
12. Какие символы будущего наиболее интересны, значимы для вас? Почему?<sup>17</sup>

Важно развивать теорию и практику, в т.ч. проводить опросы о символах в различных странах, среди всех социальных слоев, учитывать мнения различных экспертов. В этом развитие символического моделирования: начала обновления политики имеет смысл искать прежде всего в символических образах и смыслах различных сообществ.

---

<sup>15</sup> *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана. – М., Политиздат, 1978. – С.194–195.

<sup>16</sup> *Аверинцев С.С.* Символ // *Философский энциклопедический словарь.* – М.: Советская энциклопедия. 1989. – С. 580–581.

<sup>17</sup> Подробнее об исследовании символов, вариативных моделях и символических вопросах см.: <http://politsymbol.narod.ru>.

# Легализация (отмывание) преступных доходов: правовое содержание и стадии

М.М. Прошунин

Легализация преступных доходов как общественное явление существовало во все времена, но термин «отмывание преступных доходов» можно рассматривать как сравнительно новый. Наиболее распространенная версия приписывает изобретение данного термина известному преступнику Аль Капоне, при котором денежные средства, полученные от незаконного производства и продажи спиртного, для придания им правомерного характера смешивались с наличным оборотом американских прачечных. Кстати, сам термин «отмывание» в переводе на английский звучит как «laundry», тот же термин означает и прачечную<sup>1</sup>.

По другой версии, изобретателем «отмывания денежных средств» считается Сальваторе Лучано по прозвищу Счастливец, который в 1923 году предложил владельцам нелегальных капиталов в США новую услугу — вывоз «грязных» денег в Европу и их инвестирование в акции промышленных предприятий Швейцарии, Германии и Италии<sup>2</sup>.

К родоначальникам легализации преступных доходов также относят Мейера Лански (Мейер Суховлянский), который за счет игорных заведений, расположенных на Кубе, переводил неправомерно полученные денежные средства из Швейцарии на Кубу, а затем переправлял их во Флориду, что создавало картину «возвращения зарубежных инвестиций в Америку на законных основаниях»<sup>3</sup>.

В свою очередь, П. Лили, не определяя родоначальника самого термина, считает, что термин «отмывание денег» впервые появился в Америке в 20-е гг. прошлого века. Преступные банды того времени стремились примерно к тому же, к чему стремятся и в наши дни, — отделить плоды преступных деяний от соответствующей им противозаконной деятельности. В этих целях они начинали какое-либо дело с большим кругооборотом наличных денег (например, открывали прачечную или автомойку), вкладывали в него деньги, вырученные в результате нечестных деяний, и получали законную прибыль, оправдывая тем

<sup>1</sup> *Mathers Chris. Crime School: Money laundering. Firefly Books (U.S.) Inc. 2004. P. 21.*

<sup>2</sup> *Безценный А.П. Постатейный практический комментарий к Федеральному закону от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» для работников кредитных организаций. М., 2005. с. 3*

<sup>3</sup> *Зубков В.А. Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. – М.: Спецкнига, 2007. – С.19–20.*

самым (с коммерческой точки зрения) логичность обращения столь крупных денежных сумм»<sup>4</sup>.

В рамках онтологического анализа, на наш взгляд, необходимо говорить о «народном творчестве», когда используемый термин начинает широко употребляться как среди преступного сообщества, так и среди тех, кто с ним борется. Единственно, что подтверждается представленными выше точками зрения, это то, что сам термин имеет американское происхождение, и время его возникновения следует датировать 20-ми гг. XX века.

Обратимся к официальным источникам. Как считает коллектив авторов, в официальном лексиконе выражение «отмыть деньги» можно считать относительно свежим неологизмом. Впервые его начали употреблять в газетах во времена Уотергейтского скандала 1973 года, а в юридическом контексте это выражение впервые появилось в США в 1970 году. При этом сам термин авторы определяют как процесс преобразования нелегально полученных («черных») денег во внешне легальные, т.е. имеющие законное объяснение своего происхождения («белые») деньги<sup>5</sup>.

Одним из первых стало определение «отмывания», указанное О.Ю. Якимовым и сформулированное американской президентской комиссией по организованной преступности в 1984 году: «Отмывание денег является действием, которое скрывает наличие, противоправное происхождение или противоправное использование дохода и, наконец, создание представления о его законном происхождении»<sup>6</sup>.

Правовое определение данного термин получил в 80-х годах прошлого века. Так, определение «отмывание преступных доходов» можно найти в ряде международных правовых актов, в таких как Венская конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года<sup>7</sup>, Страсбургская конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 года<sup>8</sup>, Директива Совета ЕС от 10 июня 1991 г. 91/308/ЕЕС «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег»<sup>9</sup>, и во многих других международных актах.

В настоящее время наиболее широкое определение «отмывание преступных доходов» содержится в статье 6 Конвенции против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), в соответствии с которой основными действиями, которые международные правоведы относят к отмыванию преступных доходов, являются:

<sup>4</sup> Лилли П. Грязные сделки. Тайная правда о мировой практике отмывания денег, международной преступности и терроризме. – Ростов-на-Дону. 2005. – С. 21–22.

<sup>5</sup> Бухарев В.Б., Трунцевский Ю.В., Шулепов Н.А. Зарубежный опыт в сфере правового регулирования противодействия легализации (отмыванию) доходов, приобретенных преступным путем // Международное публичное и частное право. 2007. № 4.

<sup>6</sup> Цит. по Якимов О.Ю. Легализация (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем: уголовно-правовые и уголовно-политические проблемы / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2005. – С. 150

<sup>7</sup> Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. – М., 1994. – С. 133–157.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 203.

<sup>9</sup> Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА, 2004. – С. 361.

1) конверсия или перевод имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного источника этого имущества или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении основного правонарушения, с тем чтобы оно могло уклониться от ответственности за свои деяния;

2) сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

3) приобретение, владение или использование имущества, если в момент его получения известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

4) участие, причастность или вступление в сговор с целью совершения любого из преступлений, признанных таковыми по настоящему определению, покушение на его совершение, а также пособничество, подстрекательство, содействие или дача советов при его совершении<sup>10</sup>.

Таким образом, под отмыванием преступных доходов международное сообщество призывает понимать действия (бездействия) относительно имущества, приобретенного преступным путем независимо от того, желает ли лицо придать правомерный характер данному имуществу или нет. При этом преступным будет являться деятельность только в том случае, если лицо знало о преступном происхождении данного имущества.

В рамках исследования национального опыта отметим, что российское законодательство оперирует двумя определениями «легализации доходов, полученных преступным путем». В УК РФ, впервые в 1996 году закрепившем термин «легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем», в статьях 174 и 174.1 УК РФ под легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем, понимается совершение финансовых операций и сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенным в результате совершения преступления, либо использование указанных средств для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами или иным имуществом<sup>11</sup>.

В свою очередь, Федеральный закон № 115-ФЗ от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>12</sup> определяет термин «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем» как придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198, 199,

<sup>10</sup> Ст. 6 Конвенции против транснациональной организованной преступности (Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. № 40. Ст. 3882.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

199.1 и 199.2 УК РФ<sup>13</sup>. При этом под доходами, полученными преступным путем, понимаются денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступления.

В отношении уголовно-правового определения отметим, что российский законодатель выбрал усеченное определение термина «легализация», исключив ряд составов преступлений в налоговой, таможенной и валютной сферах. Можно только согласиться с О.В. Зиминым и Б.С. Болотским, что наличие оговорки относительно налоговых, валютных и таможенных преступлений способствует росту уклонений от налогообложения и сокрытию средств в иностранной валюте за границей и влечет исключение уголовной ответственности за отмывание доходов от таких преступлений даже в тех случаях, когда их размеры достигают величин, сопоставимых с некоторыми статьями расходов федерального бюджета<sup>14</sup>.

Во Франции в рамках легализации преступных доходов рассматривают лишь доходы, полученные от террористической деятельности, мошенничества, торговли наркотиками, организованной преступности, а также доходы в виде взяток. Однако, например, в Грузии и Казахстане является преступлением отмывание доходов, полученных от любых незаконных действий. В Белоруссии и Польше к легализации относят отмывание доходов от любых преступлений.<sup>15</sup> Идентичная уголовная практика существует в Германии. В Испании, в рамках легализации преступных доходов рассматривают доходы от преступлений, по которым срок наказания составляет более чем 3 года лишения свободы, включая налоговые преступления.

Подчеркнем, что термины «отмывание» и «легализация» доходов полученных преступным путем являются синонимами и могут употребляться как взаимозаменяемые термины. На наш взгляд, недостатком термина «легализация преступных доходов» является то, что сам термин «легализация» используется для определения легального процесса, а именно «легализации официальных документов». В отношении легализации преступных доходов отметим, что данный процесс по правовому содержанию никогда не станет легальным, наоборот, он изначально является уголовным правонарушением. Как справедливо отмечают А.Г. Мовсесян и С.Б. Огневцев, отмывание незаконных доходов — целиком нелегальный процесс, с которым необходимо бороться, используя методы, применяемые к преступным деяниям<sup>16</sup>.

В свою очередь, недостатком термина «отмывание преступных доходов» является его бытовой характер, что несколько затрудняет его использование в

<sup>13</sup> Зимин О.В., Болотский Б.С. Сравнительно-правовой анализ международных и национальных правовых норм Российской Федерации в области борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, приобретенных в результате совершения преступления // Право и экономика. № 4. 2007 / Справочная правовая система «Гарант».

<sup>14</sup> Зимин О.В., Болотский Б.С. Сравнительно-правовой анализ международных и национальных правовых норм Российской Федерации в области борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, приобретенных в результате совершения преступления // Право и экономика. № 4. 2007 / Справочная правовая система «Гарант».

<sup>15</sup> См. Куровская Л.Н. Противодействие легализации преступных доходов уголовно-правовыми мерами. – М. Юрлитинформ, 2006. – С. 11.

<sup>16</sup> Мовсесян А.Г., Огневцев С.Б. Международные валютно-кредитные отношения: Учебник. – М. ИНФРА-М, 2006. – С. 183.

нормотворчестве. Вместе с тем мы не видим непреодолимых препятствий для введения данного термина в юридическую терминологию, хотя в настоящее время в российском законодательстве выходом из сложившейся ситуации стало использование обоих терминов — «отмывание» и «легализация». Обращаясь к зарубежной практике, следует отметить использование исключительно термина «money laundering» (отмывание денежных средств), а также «laundered money» (отмытые денежные средства) как в научной литературе, так и нормативных источниках<sup>17</sup>.

В настоящее время в финансово-правовой науке практически отсутствуют определения отмывания преступных доходов, что не случайно, так как данные вопросы принято рассматривать в основном в уголовно-правовом аспекте<sup>18</sup>. Одним из немногих является определение В.М. Шумилова, который в рамках международного финансового права под отмыванием денег понимает процесс преобразования нелегально полученных денег в легальные<sup>19</sup>.

В зарубежной литературе Х.Х. Кернер определяет отмывание денег как «операции, осуществляемые с целью на первой стадии утаить или скрыть наличие, происхождение или целевое назначение вещественных ценностей, проистекающих из преступления, с тем чтобы на второй стадии приступить к извлечению из них регулярных доходов»<sup>20</sup>.

М.Е. Беар определяет отмывание преступных доходов как «перевод незаконно полученных наличных денег в другой актив, сокрытие истинного источника или собственности, от которых незаконным образом получены деньги, и создание характера законности для источника и собственности»<sup>21</sup>.

В рамках разработки типового законодательства об отмывании денег и финансировании терроризма представителя Международного валютного фонда и ООН определяют отмывание денег как процесс сокрытия или утаивания идентификационных данных или происхождения незаконно полученных доходов таким образом, чтобы казалось, что они поступили из законных источников<sup>22</sup>.

На наш взгляд, отмывание преступных доходов следует рассматривать в четырех основных аспектах — материальном, процедурном, экономическом и правовом. В материальном аспекте отмывание представляет собой размещение имущества, в том числе денежных средств, в финансовые институты, проведение различного

---

<sup>17</sup> Dictionary of banking terms, 4th edition by Thomas P. Fitch. Copyright (c) 2000, 1997, 1993, 1990 by Barrons Educational Series, Inc. Reprinted by arrangement with Barrons Educational Series, Inc., Haurpauge, New York.

<sup>18</sup> См. Якимов О.Ю. Легализация (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем: уголовно-правовые и уголовно-политические проблемы / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2005.; Михайлов В.И. Противодействие легализации доходов от преступной деятельности: Правовое регулирование, уголовная ответственность, оперативно-розыскные мероприятия и международное сотрудничество. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002.

<sup>19</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. – М.: Международные отношения, 2005. – С. 285.

<sup>20</sup> Кернер Х.Х., Дах Э. Отмывание денег. – М. 1996. – С. 37–38.

<sup>21</sup> Beare M.E. Tracing of illicit funds: money laundering in Canada. Ottawa. 1990. P. 304.

<sup>22</sup> Типовое законодательство об отмывании денег и финансировании терроризма. ООН. МВФ, Вашингтон, 2005. – С. 1.

рода операций с данным имуществом и, наконец, интегрирование имущества в национальную экономику. В материальном аспекте основным является характер действий: размещение, расслоение (перемешивание) и интегрирование.

В экономическом смысле отмывание представляет собой переход денежных средств или иного имущества, полученного преступным путем, из теневой экономики в легальную экономику. В экономическом аспекте важно, что денежные средства или иное имущество попадают в легальную экономику.

С процедурной точки зрения отмывание преступных доходов можно определить как процесс, с помощью которого маскируются изначальное происхождение и истинные владельцы имущества, полученного в результате совершения преступления в целях исключения любого из видов преследования (административного, уголовного). В этой связи отмывание также можно определить как процесс обработки имущества в целях сокрытия их незаконного получения фактическим владельцем.

И наконец, с правовой точки зрения, отмывание преступных доходов следует рассматривать как придание правомерного характера владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным преступным путем. В юридическом смысле главным становится именно «правомерный характер», который приобретает имущество. Именно наличие этой «квазиправомерности» у любого вида имущества и позволяет говорить о факте отмывания (легализации) преступных доходов. Именно придание квазиправомерного характера имуществу, полученному преступным путем определяет сущность отмывания преступных доходов или, иными словами, делает его тем, что оно есть<sup>23</sup>.

В настоящее время существует огромное количество различных типологий отмывания преступных доходов, которые были детально исследованы представителями ФАТФ, группы «Эгмонт»<sup>24</sup>. Приведем лишь наиболее показательный пример отмывания преступных доходов. Денежные средства помещаются в «дружественный» банк, затем перечисляются платежным поручением в иностранный банк, после чего ссужаются какой-нибудь компании<sup>25</sup>.

Вместе с тем большинство методов, способов легализации преступных доходов могут быть разделены на определенные этапы стадии. Рассмотрим основные этапы (фазы) легализации доходов, полученных преступным путем с учетом того, что любые стадии есть упрощенный подход к отмыванию доходов, полученных преступным путем, так как операции и сделки, направленные на отмывание преступных доходов, как правило, имеют многоуровневую структуру и предполагают многоходовые комбинации.

В настоящее время существует несколько точек зрения на количество этапов в рамках отмывания преступных доходов.

Наиболее распространенная точка зрения предполагает наличие трех основных этапов: 1) размещение денежных средств или имущества (placement),

<sup>23</sup> Кириллов В.И. Логика познания сущности. – М., 1980. – С. 79.

<sup>24</sup> См. например: Об отчете ФАТФ по типологиям отмывания преступных доходов и финансирования терроризма за 2003–2004 гг. Письмо Банка России от 17 августа 2004 № 100-Т // ВБР. № 51. 25 августа 2004.

<sup>25</sup> Бандформирования всех стран мира /автор сост. Н.Н. Макарова. – Мн.: Литература, 1997. – С. 261.

2) распределение или оборот денежных средств (layering) и, наконец, 3) интеграция или вливание в оборот (intergration)<sup>26</sup>.

Размещение денежных средств — процесс, в результате которого денежные средства поступают в финансовую систему того или иного государства: например, путем размещения денежных средств во вклады, путем приобретения ценных бумаг за наличный расчет, покупка доли бизнеса. Обратим внимание, что данный этап является наиболее опасным для отмывателей, так как именно здесь прослеживается четкая связь между доходом и совершенным преступлением.

Расслоение («оборот», «перемешивание», «смешивание») денежных средств — процесс, в ходе которого фактическим владельцем или его доверенным лицом совершается значительное количество операций с целью отдалить денежные средства от первоначального источника. Иными словами, главная задача отмывателя на этой стадии — нивелировать связь между источником получения денежных средств и самими денежными средствами. Здесь отмывателю особенно важно получить денежные средства из организации с хорошей деловой репутацией. И наконец, в процессе инвестирования денежные средства или имущество возвращаются в легальную экономику: например, в виде приобретения недвижимости, драгоценностей, дорогих автомобилей и иных предметов роскоши.

Представляет определенный интерес описание процессов отмывания А. Нариньяни и А. Довлатовой, которые проводят параллели при «отмывании» с бытовым процессом стирки. Авторы также выделяют три этапа: «стирка денег — введение их в оборот», «отжим — создание не одного, а нескольких слоев их законного использования, и «сушка — интегрирование денег у их незаконного владельца»<sup>27</sup>. В свою очередь, по мнению О.В. Зимина, необходимо выделять четыре стадии процесса отмывания денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем: освобождение, маскировка, размещение (придание статуса) и интеграция.

Освобождение — первая стадия отмывания преступных доходов. На этом этапе лицо (преступное формирование), получившее доход от преступной деятельности, освобождается от криминального капитала и вводит их в легальный коммерческий оборот. Среди операций выделяют, например: 1) помещение денег в различные кредитно-финансовые учреждения, занимающиеся переводом денег, с целью их перемещения в пределах страны или за границу; 2) превращение денег в чеки или другие оборотные финансовые инструменты в банках и других финансовых учреждениях и многие другие.

Маскировка — вторая стадия, выражающаяся в совершении финансовых и иных операций, направленных на сокрытие преступности происхождения денежных средств или иного имущества, источника их поступления в отмывающую структуру, а также их реального владельца. Как правило, на этой стадии используются фиктивные фирмы. Такие операции могут осуществляться путем:

<sup>26</sup> Сторонником данной точки зрения является Э.А. Иванов. См.: *Иванов Э.А.* Отмывание денег и правовое регулирование борьбы с ним. — М. Российский Юридический Издательский Дом, 1999. — С. 26.

<sup>27</sup> *Нариньяни. А.* Большая стирка: Шокирующая правда о способах обмана добропорядочных граждан и отмывания денег / А. Нариньяни, А. Довлатова. — М.: АСТ; Хранитель, 2007. — С. 93–94.

1) зачисления наличных денег в виде безналичных на счета фиктивных компаний; 2) перечисления денежных средств со счета одной фиктивной компании на счет другой и т.д.

Размещение (придание статуса) — третья стадия, выражающаяся в совершении экономических и хозяйственных операций внутри легальных кредитных или иных структур с наличными и безналичными средствами или имуществом посредством различных экономико-правовых инструментов, с тем чтобы полностью исключить возможность установления противозаконного источника их происхождения, владельца.

И наконец, интеграция — заключительная стадия отмывания, на которой денежные средства или имущество, приобретенные преступным путем, аккумулируются у владельца, в результате чего появляется возможность свободно пользоваться и распоряжаться отмываемыми доходами. На этой стадии деньги как бы обретают легальный источник происхождения и инвестируются в экономику, особенно в сферу предпринимательства. Интеграция может принимать следующие формы: уплата жалований, комиссионных или гонораров компании или отдельному лицу фирмами или корпорациями, получившими деньги, которые были отмываемы на предыдущих этапах; получение денег от казино или организации, устраивающей лотереи, чтобы придать им вид законного выигрыша<sup>28</sup>.

Зарубежные ученые также рассматривают отмывание преступных доходов и как двухстадийный процесс, в котором основными стадиями легализации являются отмывание денег (money laundering) и возвращение их в оборот (recycling)<sup>29</sup>.

На наш взгляд, несомненно, наиболее удачной является трехстадийная структура: 1) размещение денежных средств или имущества (placement), 2) распределение или оборот денежных средств (layering) и наконец, 3) интеграция или вливание в оборот (intergration), что, как было отмечено, подтверждается и международной практикой. Вместе с тем следует отметить, что в ряде случаев процесс отмывания ограничивается только двумя первыми стадиями: размещение преступных денежных средств и осуществление операций с ними без выведения их в наличный оборот или приобретения предметом роскоши. Как будет описано далее, в Российской Федерации именно попытка «обналичить» денежные средства вызывает достаточно много вопросов. В этой связи автор предлагает считать две первые стадии основными стадиями процесса «отмывания», а интеграцию — факультативной стадией.

Таким образом, в правовой плоскости легализацию (отмывание) преступных доходов можно рассматривать как придание правомерного характера владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученного преступным путем, осуществляемого в рамках трехстадийного процесса (размещения, расслоения и интеграции).

<sup>28</sup> Зимин О.В. Современные способы, экономические схемы и классификация моделей легализации (отмывания) преступных доходов // Законодательство и экономика. 2007. № 8. С.13.

<sup>29</sup> См.: Bernasconi P. Finanzunterwelt. Zurich-Wiesbaden, 1986. S. 30; Bernasconi P. Presidents, Commission on Organized crime. The each connection, 1984. S. 7. / Цитата по: Зимин О.В. Современные способы, экономические схемы и классификация моделей легализации (отмывания) преступных доходов // Законодательство и экономика. 2007. № 8.

Исследование социально-  
экономического неравенства:  
цивилизационный и историко-  
экономический подходы

В.Н. Лексин

*Шкаратан О.И. и коллектив. Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009. – 560 с.*

О проблемах неравенства в России (прежней и новой) пишут много и чаще всего одинаково. Богатые и бедные, сильные и слабые, активные и пассивные — неизменный дихотомический подтекст российских обществоведческих штудий с неизменным же пиететом по отношению к «маленькому человеку». Чаще всего в последнее время это проявляется в работах по проблемам бедности, и, по правде говоря, в большинстве из них, кроме актуализации статистики или результатов очередного опроса (уточняющих предыдущий) никакого погружения в суть проблемы и в динамику ее развития не происходит.

Справедливости ради следует отметить, что проблема социально-экономического неравенства крайне сложна для исследования в связи с ее весьма деликатным предметом, в

равной степени формируемым действительными и субъективно воспринимаемыми различиями. Проблематичны и попытки формализации (показатели, индексы и т.п.) оценок из-за теневого информационного «навеса»: достаточно, переступив порог унылых статистических показателей (говорящих, например, о крайне низком уровне социального обустройства жизни в республиках Северного Кавказа), сравнить во всей полноте бытие сел, домохозяйств и семей в Чечне и в Ивановской или другой «нечерноземной» области.

На фоне большинства публикаций о проблемах неравенства, в самом начале 2009 года выделился фундаментальностью, системностью, цельностью, прекрасным языком и стилем изложения увесистый и в то же время компактный том, созданный (как объявлено на титуле) «О.И. Шкаратаном и коллективом» и озаглавленный «Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России». Такой книги еще не было.

## Рецензии

Во-первых, эта книга — абсолютно авторская и оригинальная. Она основывается:

- на авторской концепции системного исследования не столько состояния, сколько причин и последствий неизбежного воспроизводства российского неравенства;

- на специально разработанном методическом и информационном инструментарии (от бланков интервью и классификаторов, до методик расчёта различных индексов);

- на последовательном претворении в изысканно скомпонованный текст давней идеи главы «коллектива» о формировании в стране неокрачического общества, не являющегося «подлинно буржуазным».

В книге показано, что в России сложилась специфическая дуалистическая социальная стратификация, сочетающая сословную (доминирующую и основанную на доминировании властно-собственнических отношений) и социально-профессиональную иерархию, складывающуюся на рынке труда. Такая постановка проблемы позволила авторам раскрыть интереснейшие процессы формирования национальной властвующей элиты, групп крупных собственников, средних слоев и социальных низов и выявить институциональные и социокультурные факторы возможных трендов социального неравенства в России.

Во-вторых, новая книга о социально-экономическом неравенстве своеобразно энциклопедична, причем это энциклопедия не самого неравенства, а всего того, что его формирует и воспроизводит. Действительно, в книге обсуждаются острейшие проблемы дивергенции трансформационных процессов в

посткоммунистических странах и рассматриваются исторические факторы формирования советской и постсоветской стратификационной системы России; последовательно и критично представлены основные концепции социального неравенства в обществах советского типа; взвешенно характеризуются тип общества и характер социально-экономического неравенства в СССР и трансформация социетальной системы постсоветской России; показано становление новых форм социального расслоения в современной России и дана реальная оценка человеческого и социального ресурса современной России с учетом фактически существующих социальных слоев. Добавлю, что самым детальным образом исследованы процессы воспроизводства социально-экономического неравенства в постсоветской России (динамика уровня жизни и положение социальных низов), дана убедительная и развернутая характеристика высших слоев российского общества (слои крупных собственников, чиновничество как порождение советской номенклатуры и неономенклатура vs элита) и принципиально новая (для России) трактовка среднего слоя. Заключительным мощным аккордом становится блестяще выписанный характер воспроизводства социального расслоения в современной России.

В отличие от многих авторов, пишущих о проблемах неравенства и сетующих на недостаточно активную социальную позицию нашего государства (при этом часто и безосновательно указывается на его конституционную «социальность»), О.И. Шкаратан и его юные коллеги не питают в этом отношении никаких

иллюзий; резкими и бескомпромиссными оценками наполнена, например, вся глава «Трансформация социальной системы постсоветской России». Вообще, многие беды и длительно нерешаемые проблемы страны авторы связывают именно с качеством государственного управления, с феноменом «административного рынка», с тем типом организации власти (ее онтологией и генезисом), который определяет в современной России если и не все, то весьма многое и, в том числе, социальное самочувствие наших граждан.

В-третьих, рецензируемая книга есть, бесспорно, надёжное учебное подспорье для всех, интересующихся настоящим и будущим России. В этом нет ничего удивительного: О.И. Шкаратан — ординарный профессор (*vip*) Высшей школы экономики, социолог и историк, а его «коллектив» — бывшие аспиранты и магистры той же «вышки». Книга дидактична без педантизма и структурно сбалансирована для лучшего восприятия текста. Один частный пример: глава «Становление новых форм социального расслоения в современной России» включает такие самостоятельно значимые подразделы, как концептуальные основания анализа социально-экономического неравенства в современном мире, принципы выделения реальных компонент социальной структуры, методы выделения реальных (гомогенных) элементов социальной структуры, социально-профессиональные группы как псевдореальные, энтропийный анализ как метод

безгипотетического поиска реальных (гомогенных) социальных групп. В этой же главе выделение реальных (гомогенных) групп на основе сочетания энтропийного, кластерного и логического анализов завершается характеристикой типа воспроизводящейся социальной стратификации и математическим (!) приложением.

О.И. Шкаратан имеет устойчивую репутацию «человека-дискуссии», он остр в споре и, публикуя рассматриваемую монографию, он, конечно же, догадывался о потенциальных противниках и основной идеи книги, и способов доказательств, и полученных выводов. Я уверен, что у книги появится немало оппонентов, и, может быть, это станет долгожданным прорывом исследователей самой главной проблемы России — к разговору по существу.

Я никогда не был страдающей (надеюсь — и противоположной) стороной социально-экономического неравенства, но давно и небезучастно слежу за его проявлениями и за тем, как они освещаются в современной литературе. Думаю, что в своих оценках рецензируемой монографии я достаточно объективен. Мое восхищение этой книгой уже разделили те немногие, кому я сумел дать для прочтения мой экземпляр, и я хотел бы, чтобы радость и практическую пользу общения с нетривиальным, предельно дискуссионным и в то же время доказательным, подлинно научным текстом разделили бы и все читатели нашего журнала, неравнодушные к России и к ее народу.

# Энциклопедия методов и практик прогнозирования

Е.В. Карлинская

*«Прогнозирование будущего: Новая парадигма» / Под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. – М.: Издательство «Экономика», 2008. – 283 с.*

Книга «Прогнозирование будущего: Новая парадигма» вышла в свет на фоне бурно развивающегося мирового кризиса. В ней не только дан комплексный анализ различных российских и зарубежных методологических подходов прогнозирования будущего, но и впервые описана новая методология познания закономерностей развития человеческого сообщества. По мнению автора, применение этой методологии на уровне государственных и региональных политик позволит нашей стране и всему миру выйти из кризиса с наименьшими потерями и навсегда покончить с периодически повторяющимися кризисами, которые медленно, но верно приобретают системный характер и в один прискорбный для нас день могут перешагнуть точку возврата.

Данная монография представляет собой современную энциклопедию различных методов и практик прогнозирования и возможностей на этой основе прогнозировать будущее России и глобального мира, включая зарубежный и отечественный опыт долгосрочного прогнозирования социально-экономического и научно-технологического развития. В главе 1 проанализированы основные

опубликованные в последние годы зарубежные прогнозы. Главы 2–4 посвящены отечественному опыту с позиции историко-научного обобщения и развития собственных (например, методология Н. Кондратьева) и заимствованных (к примеру, методология «Форсайт») методологических основ и практики долгосрочного прогнозирования социально-экономического и научно-технологического развития до и после реформы. Научно-технологическое прогнозирование представлено современным информационным подходом в главе 5.

Принципиальное отличие данной книги от других на эту тему состоит в том, что исследования проведены как в рамках существующей парадигмы мышления, так и в новой парадигме, а именно: прогнозирование будущего рассмотрено через призму новой методологии познания, которой посвящены введение и глава 6. Эта методология была разработана руководителем авторского коллектива, к.э.н., членом-корреспондентом РАН, ведущим научным сотрудником Института экономики РАН, директором Международного фонда Н.Д. Кондратьева Валентиной Бондаренко. Нынешний кризис в полной мере подтвердил сделанный ею в книге вывод об аналитической и прогностической несостоятельности имеющегося на сегодняшний день методологического инструментария

прогнозирования. Прогнозы сегодня не подтверждаются уже в день их публикации. Требуется качественно иная методология прогнозирования, которая автором найдена с помощью разработанной ею новой методологии познания закономерностей развития человеческой системы и основана она на понимании, что прогнозировать будущее можно только из будущего.

Практическая ценность монографии заключается, на мой взгляд, в трех важных вещах. Во-первых, с точки зрения новой парадигмы объясняется природа кризисов, и эти знания необходимо использовать для преодоления и недопущения кризисов в дальнейшем на государственном уровне. Доказывается, что кризисы являются следствием регулярно повторяющегося явления нарастающей диспропорции во времени производства и времени обращения товаров и денег. То есть кризисы не являются неизбежной платой за прогресс, а представляют собой закономерный результат современного развития общества, не учитывающего критерии исторического прогресса и роли человека в современном мире. Во-вторых, сейчас усиливается роль проектного менеджмента в управлении, возрастает роль прогнозирования и планирования на уровне проектов, программ и портфелей проектов на корпоративном, отраслевом, региональном и государственных уровнях. Новая парадигма дает новые идеи развития проектного менеджмента как основной на сегодняшний день методологии и

практики управления. В-третьих, и, наверное, это самое важное: хотя в названии монографии упоминается только прогнозирование, речь идет о новом понимании развития и о создании новой методологии познания, над созданием которой бьются лучшие умы человечества. Сейчас, в условиях глобального кризиса, попытку предложить новую методологию познания с новыми показателями предпринимает президент Франции Н. Саркози. Он, говоря о необходимости строить экономику счастья, дал задание экономистам, нобелевским лауреатам, разработать показатели удовлетворенности жизнью, в отличие от производства ВВП, доходов работников. Методология построения такой экономики уже создана в России. Результатом ее практического воплощения могут стать проект ускоренного и максимально эффективного выхода России из системного кризиса и разработка предложений по формированию принципиально новой модели жизни, цель которой — создание условий для каждого конкретного человека максимально развить и реализовать свой духовный и интеллектуальный потенциал с одновременным ростом уровня сознания и физического совершенства.

Книга представляет интерес в первую очередь для руководителей нашего государства, руководителей проектов на всех уровнях, научных работников, преподавателей и студентов и широкого круга читателей, которым небезразличны судьба России и перспективы мирового развития.

## Contents ISSUE 4, Vol. 2, 2009

Editorial ..... 5

### Issue topic: development of federal relations in Russia

O.V. Kuznetsova

#### Regional aspects of the activities of federal development institutions ..... 6

In the article the influence of federal development institutes on dynamics of social and economic development of regions is analyzed. It is shown that on the whole a considerable part of funds of development institutes is concentrated in the regions with high and average level of economic development whereas the most problem regions receive support very seldom. For a number of development institutes the problem is that there are no clear and transparent rules of choice for regions to be supported.

*Key words: development institutions, investment project, regions.*

A.E. Konkov

#### Problems and trends of federalism modeling in Russia ..... 24

At the beginning of the XXI century during realization of institutional reforms in Russia rather significant changes in the system of center-periphery organization of the country happened. According to the author, these changes were to a greater extent radical, establishing a new paradigm of the relations between the Center and Russian regions.

*Key words: federalism, federal relations, center-periphery relations.*

E.V. Andryushina

#### Program approach as a major mechanism for realization of regional policy: European and Russian space ..... 38

The article examines regional level of decision-making and implementation of governmental decisions, whereas the regional integration is compared with more effective model of regional cooperation within the EU.

*Key words: regional policy, regional integration, Structural fund.*

G.N. Shumkin

#### International comparison of Russian regions ..... 55

In this article the author attempts to compare the gross regional product per capita in the federal

subjects of Russia with the GDP of the various countries of the world and reveal economic potential of the Russian regions.

*Key words: development indicators, GDP, regions.*

M.V. Glikitch-Zolotareva

#### State-territorial arrangement as a factor of Russia's development: past and present ..... 65

By using the synergetic approach, the author reveals a number of regularities in the state-territorial arrangement formation process. The author concludes that three main factors determine the state and evolution of the federal system: the external environment, the presence of resource for development and the way the territory is managed.

*Key words: synergy, polycentrism, development resource, territory management.*

### Questions of methodology

E.D. Solozhentsev

#### Logical-and-probabilistic approach to risk-management and efficiency of socio-economic and state systems ..... 80

The article expounds the main propositions of the III-technology (methodology elaborated by Russian scientists) on the basis of logical and probabilistic calculus that enables to solve complicated tasks of socio-economic and state systems.

*Key words: III-technologies, mathematical apparatus, logical-and-probabilistic calculus.*

### Scientific discussion

V.B. Isakov

#### Ideology and normative-legal system as basics for systematical approach in the governmental management ..... 86

The problems of correlation between ideology, power, law and governance in the Russian society and the state are examined in the article. The author concludes that the absence of national idea leads to the situation that Russia becomes unprotected in the face of ideological attacks both internal and external.

*Key words: public administration, ideology, ideological pluralism*

N.M. Kazantsev

#### Ideology as a necessary, but not sufficient condition for law ..... 94

Comparing the ways of forming ideological and legal documents, the author proves that they are distinct from each other even at the level of linguistic structures. In his opinion, ideology is a

germ of law for people who haven't gained law and haven't become a nation.

*Key words: ideology, doctrine, norms of law.*

O.V. Gaman-Golutviniva

**Compensatory function of ideology in Russia..... 101**

A comparison of Russian Constitutions and the drafts of Constitutions from the various centuries is presented by the author. In author's opinion, during long periods Russian society and state have been developing in compliance with the same model, according to which politics is primary to economics.

*Key words: constitution, economic rights, ideology.*

V.I. Yakunin

**On the prohibition of ideology in the state ..... 103**

The author supposes that it is early to cross out such a notion as ideology from the general lexicon. As soon as the state exists, there is a need in ideological substantiation and its protection.

*Key words: state ideology, values, society.*

V.B. Mezhuev

**What has Russia gained from the discussion on sovereign democracy?..... 105**

The author analyses the results of ideological work conducted in previous years and the role of a sovereign democracy concept. In his opinion, it is worth to be done in order to help those who will be going to work out the national idea in the future.

*Key words: sovereignty, sovereign democracy, V. Surkov, national idea.*

D.G. Kurachev

**Traditional and non-traditional religions: contours of the problem of confessional tolerance through the prism of differentiated approach..... 113**

The issues of confessional tolerance have been analyzed in the article. Cultural and psychological grounds of traditional and non-traditional religions have been shown through the prism of its interaction and psychological consequences of believers' involvement.

*Key words: traditional and non-traditional religions, confessional tolerance.*

**Scientific reports**

A.N. Krasilova

**Primary market of real estate in the cities with an excess demand for housing.... 120**

The article examines the causes and consequences of abnormally high prices on housing in administrative centers of the Russian regions. The integrated policy combining differentiated approach to the regulation of the various market sectors and the measures of town-planning, fiscal and social policy to compensate market gaps has been proposed.

*Key words: housing market, housing accessibility, excess demand.*

D.A. Misyurov

**Public relations and variable symbolical strategies of Russia ..... 127**

The variable symbolical strategies of Russia have been proposed in the article. The author has paid attention to the regularities and fortuity of development. Some problems of symbolical modeling and its connections with public affairs in Russia have been defined.

*Key words: symbol, dominants, public relations, symbolic modeling.*

M.M. Proshunin

**Legalization (laundering) of criminal incomes: legal essence and stages..... 135**

The article expounds theoretical questions of defining the concept of the criminal incomes laundering and the stages of this process in the national economy. The author's definitions of legalization of criminal incomes in the various aspects (legal, economic, material and procedure) have been formulated.

*Key words: financial management, financial control, legalization of criminal incomes, criminal incomes-laundering.*

**Reviews**

V.N. Leksin

**Research of socio-economic disparity: civilization and historical and economic approaches ..... 143**

E.V. Karlinskaya

**Encyclopedia of prognostication methods and practices..... 146**

Contents.....148

Requirements for manuscripts.....150

Information about authors.....151

## Требования к рукописям

---

Авторам, направляющим свои статьи в журнал, рекомендуется придерживаться следующих правил оформления:

### **Формат рукописи**

Рукопись представляется в редакцию в электронном виде в формате Word для Windows. Шрифт Times New Roman, с размером шрифта не менее № 12. Межстрочный интервал — полуторный. Объем статьи не должен превышать одного авторского листа (т. е. 40 тыс. знаков, включая пробелы). Объем статей для рубрики «Научные сообщения» — до 1/3 авторского листа. При несоблюдении указанных выше ограничений, редакция имеет право сократить статью по своему усмотрению. Ссылки оформляются в виде суммируемых сносок в конце каждой страницы.

### **Формат таблиц и рисунков**

Таблицы и рисунки встраиваются в текст статьи. При этом таблицы должны иметь заголовок, размещаемый над табличным полем, а рисунки — подрисовочные подписи. При использовании в статье нескольких таблиц или рисунков их нумерация обязательна.

### **К статье прилагаются:**

- 1) сведения об авторе — Ф.И.О. (полностью), место работы, должность, ученая степень и данные для связи: адрес, номер телефона, электронный адрес;
- 2) перевод заглавия статьи, фамилии и инициалов автора на английский язык;
- 3) краткая аннотация (не более 15 строк) на русском и желательно на английском языках;
- 4) ключевые слова.

Статьи подлежат обязательному рецензированию по параметрам теоретической и практической значимости и стилистики.

С аспирантов плата за опубликование рукописей не взимается.

Статьи можно отправлять по электронному адресу: [rusrand60@mail.ru](mailto:rusrand60@mail.ru) или [redactor@rusrand.ru](mailto:redactor@rusrand.ru)

## Сведения об авторах

---

**Андрюшина Е.В.**, кандидат политических наук, факультет госуправления МГУ им. М.В. Ломоносова.

**Гаман-Голутвина О.В.**, доктор политических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений МИД РФ.

**Гликвич-Золотарева М.В.**, кандидат юридических наук, Аппарат Совета Федерации, Аналитическое управление.

**Исаков В.Б.**, доктор юридических наук, профессор, вице-президент ТПП РФ.

**Казанцев Н.М.**, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, заведующий отделом бюджетного и налогового законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор кафедры национальной безопасности РАГС при Президенте РФ.

**Карлинская Е.В.**, генеральный директор ООО «ИнНИТ».

**Коньков А.Е.**, кандидат политических наук, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, начальник отдела.

**Красилова А.Н.**, аспирант Государственного университета – Высшей школы экономики.

**Кузнецова О.В.**, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова.

**Курачев Д.Г.** доктор философских наук, кандидат психологических наук, профессор, зав. кафедрой психологии развития Бирской государственной социально-педагогической академии (Башкортостан).

**Лексин В.Н.**, доктор экономических наук, профессор, руководитель научного направления Института системного анализа РАН.

**Межуев Б.В.**, кандидат философских наук, заместитель главного редактора «Русского журнала».

**Мисюров Д.А.**, кандидат политических наук, Московский государственный университет геодезии и картографии, доцент кафедры философии и социально-экономических наук.

**Прошунин М.М.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права РУДН.

**Соложенцев Е.Д.**, доктор технических наук, профессор, Институт проблем машиноведения РАН (г. Санкт-Петербург).

**Шумкин Г. Н.**, кандидат исторических наук, Институт истории и археологии Уральского отделения РАН.

**Якунин В.И.**, доктор политических наук, президент ОАО «РЖД».

*Контактные телефоны или E-mail авторов можно получить в редакции журнала.*

## КАК ПОДПИСАТЬСЯ НА ЖУРНАЛ

Подписаться на журнал «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование» можно в любом почтовом отделении по каталогу «Роспечать».

Индекс – 80 247.

Стоимость подписки на полгода (с учетом НДС) 450 руб.  
Более полную информацию о том, как приобрести журнал, можно получить в редакции.

Наш адрес: 107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5)  
Тел./факс: (495) 981-5703, 981-5704  
redaktor@rusrand.ru



Ф. СП-1

<b>АБОНЕМЕНТ</b> на _____ журнал											<b>80247</b> (индекс издания)		
Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование (наименование издания)											Количество комплектов:		
на 20 <u>10</u> год по _____											месяцам:		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
	X		X		X								
Куда _____						_____							
(почтовый индекс)						(адрес)							
Кому _____													
(фамилия, инициалы)													

<b>ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА</b>											<b>80247</b> (индекс издания)			
ПВ _____ место _____ литер _____											на _____ журнал			
Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование (наименование издания)											Количество комплектов:			
Стоимость подписки _____											450 руб. <u>00</u> коп.		Количество комплектов:	
Стоимость переадресовки _____											450 руб. <u>00</u> коп.			
на 20 <u>10</u> год по _____											месяцам:			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
	X		X		X									
Куда _____						_____								
(почтовый индекс)						(адрес)								
Кому _____														
(фамилия, инициалы)														