



УДК 321.01

Традиционные и нормативные основы политической функциональности государства в современной России

А. В. Афонасова

Афонасова Алена Владимировна, кандидат политических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления, Курганский филиал РАНХиГС при Президенте РФ, afonasova.av@kurg.ranepa.ru

В статье рассмотрены традиционные и нормативные основы обеспечения баланса политической функциональности государства и гражданского общества в постсоветской России. На примере одной из важнейших статей Конституции РФ показана возможность различной трактовки функциональности социального государства и возможностей институтов гражданского общества в решении социальных задач в современной России.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, политическая функциональность государства, социальное государство, Конституция РФ.

Traditional and Normative Bases of the State's Political Functionality in Modern Russia

A. V. Afonasova

Alena A. Afonasova, <https://orcid.org/0000-0002-6156-2811>, Kurgan branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 147a Karl Marx St., Kurgan 640022, Russia, afonasova.av@kurg.ranepa.ru

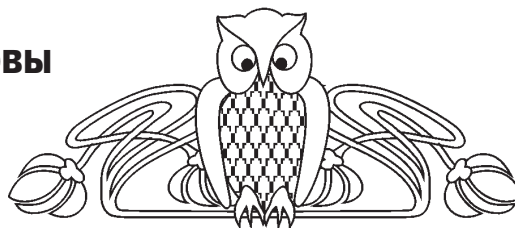
The article considers traditional and normative bases of providing the balance between the state's political functionality and civil society in post-soviet Russia. Exemplified by one of the most important articles of the Russian Constitution, possibility of different interpretation of the social state's functionality and civil society potential for public problem solving in contemporary Russia is shown.

Keywords: state, civil society, political functionality of a state, social state, Constitution of the Russian Federation.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-1-59-63>

Если обратиться к истории политической жизни современных европейских государств, включая Российское государство, а также к истории государствоведческой мысли до начала Новейшего времени, то будет заметна определенная тенденция. Долгое время основой политической функциональности государства была светская и религиозная традиция. Чем острее у властных элит того или иного государства была потребность в укреплении и повышении своей функциональности, тем охотнее они трудились над возвеличиванием и удревнением своей государственной традиции, начиная ее с богов и героев, с библейских преданий.

По мере того как Европа становилась сообществом национальных государств, когда на-



ционально-государственные характеристики приобретали даже империи Нового времени, политическая и религиозная традиция все хуже выполняла прежнюю функцию. Она не могла уже пополнять основной ресурс повышения политической функциональности этих государств, их способности при помощи инструментов политики мобилизовать ресурсы обществ и управлять ими для реализации национально-государственных интересов. Объяснить это можно не тем, что элиты утрачивали интерес к этой традиции, так как интерес этот, напротив, даже возрос. В государственной традиции данного периода нашла для себя опору специфическая идентичность наций. Проблема и состояла в том, как органично связать эту новую политическую идентичность, апеллирующую к славному и древнему государственному прошлому, с новой общественной потребностью – повышением наряду с политической функциональностью государств еще и политической функциональности гражданских обществ и их отдельных институтов.

Идея конституции, когда она в конце Нового времени, в эпоху буржуазных революций, из идеи философско-правовой превратилась в политическую идею и стала реализовываться на практике, была, в сущности, идеей именно такой связи. Государственное законодательство определяло условия и инструменты взаимодействия граждан между собой и граждан с государством. А конституция закрепляла, прежде всего, те общие правовые, этические и организационные принципы такого взаимодействия, реализация которых в текущем законодательстве и практической политике позволяла повышать политическую функциональность и правового либерально-демократического государства, и либерального гражданского общества. Причем повышать настолько сбалансировано, чтобы в отношениях правового государства и гражданского общества возникало бы как можно меньше поводов для правовых и политических конфликтов.

Минимизация гражданских и гражданско-элитарных конфликтов в либерально-демократических государствах позволила довести политическую функциональность этих государств до уровня, который политологи обычно обозначают понятием «политическая стабильность».

Однако у этой стабильности, как обнаружилось в последние десятилетия, есть свои собственные издержки и риски. Одним из них



является фактический отказ большинства либерально-демократических элит в современном мире от поиска иных способов повышения политической функциональности своих государств, кроме путей конституционно-правовых. Это приводит к тому, что все функционирование социально-политической системы завязано только на один ее ключевой элемент и, в свою очередь, ставит систему в очень рискованное положение, когда любой конституционный кризис способен обернуться масштабной политической дисфункциональностью правового государства и расколом гражданского общества.

Но есть у этой стабильности и преимущества. Главное из них – возможность не растрчивать общественные и государственные ресурсы на внеправовое урегулирование политических конфликтов и оперативно маневрировать этими ресурсами. Все это особенно важно в той конкуренции за жизненное пространство и ресурсы, которая сегодня идет между государствами и обществами и которую политологи называют «глобализацией». По причине своего конкурентного потенциала конституционный либерально-демократический порядок к моменту распада СССР и крушения мировой социалистической системы в рамках процесса глобализации стали продвигать как единственно верный образец государственного устройства и функционирования гражданского общества.

Однако в 2000-е гг. универсализм либеральной доктрины и стратегию построения однополярного мира под эгидой США и их союзников по НАТО стали подвергать критике. Причиной тому – прежде всего, события в Югославии, Афганистане, Ираке, Ливии, Сирии и многих других регионах мира, где военное вмешательство США и НАТО не привело к стабилизации политической и социально-экономической ситуации. В этой связи исследователи стали акцентировать внимание на противоречивых последствиях глобализации для национальных государств в области внешнеполитических отношений, в том числе и для России.

Например, по мнению Н. Н. Виприцкого, эта противоречивость определяет необходимость переосмысления сущности и видов внешних функций государства. Обусловлено это многими факторами и, прежде всего, новым спектром субъектов внешних отношений, когда с середины XX столетия «возникло более 100 новых государств в Азии, в Африке, в Латинской Америке. В изменившихся условиях Россия должна четко обозначить систему приоритетов и интересов сотрудничества с новыми государствами, провести соответствующие юридические мероприятия. Проблема актуализируется также динамикой становления и развития новых региональных стратегических союзов, в том числе в военной сфере»¹. Вторым важнейшим фактором, актуализирующим проблему внешней функцио-

нальности Российского государства, выступает конституционный уровень «закрепления тезиса о значении норм, общепризнанных принципов международного права для российской правовой системы»².

По поводу данного обстоятельства особенно активно ведется дискуссия среди правоведов и политологов. С одной стороны, по инерции продолжалось обоснование неизбежности складывания единого мирового порядка в рамках универсальной либеральной модели.

Например, доцент Владимирского государственного гуманитарного университета О. Д. Третьякова последовательно обосновывает прогрессивность и неизбежность влияния процесса глобализации на национальные правовые системы, утверждая, что «правовая конвергенция – прогресс и результат взаимодействия национального права отдельных государств, выражающихся в сближении, повышении степени их правовой когерентности на основе принципов глобальности, парадигмальности и комплементарности»³. В. В. Ралько, президент Московской городской нотариальной конторы, в своей статье, написанной в 2008 г., хотя и осторожно, но обосновывает неизбежность трансформации правовых систем по пути универсализации в условиях глобализации. Осторожность связана с тем, что автор справедливо отмечает исторически обусловленные предпосылки складывания национальных правовых систем как результат «действия значительного числа элементов объективного и субъективного порядка»⁴.

Последующее развитие событий в рамках обострения отношений между Россией и западноевропейскими странами в связи с кризисом на Украине, на наш взгляд, наглядно продемонстрировало, что приоритет международных норм представляет собой фактически инструмент выстраивания системы межгосударственных отношений в рамках однополярного мира во главе с США, диктующими всему миру правовые нормы и их интерпретации. Причем это касается не только стремления США и их союзников повлиять на характер и формы взаимоотношений России со своими соседями в ближнем зарубежье и мире в целом, но и их попыток повлиять на российскую внутреннюю политику, на функционирование ее базовых политических институтов.

Тем не менее в современной России большинством политической элиты и граждан Конституция РФ воспринимается в качестве основы политической стабильности, необходимой Российской Федерации как современному либерально-демократическому государству и участнику глобализационного процесса. Иными словами, сегодня в России, как и во всем сообществе либерально-демократических стран, Конституция РФ представляет собой основной инструмент управления политической функциональностью правового государства и гражданского общества



с целью достижения оптимального баланса в этой функциональности⁵.

Возникает резонный вопрос, почему тогда от российских политологов часто можно услышать сетования по поводу сложившегося противоречия в достижении этого баланса. С одной стороны, признается, что есть успехи в обеспечении функциональности институтов государственного управления общественной жизнью. Ее рост признается как сторонниками действующего политического режима, которые видят в этом позитивный для общества результат, так и его противниками, усматривающими в этом усиление авторитарного характера Российского государства. Гораздо менее признан успех в обеспечении функциональности гражданского общества и его основных политических институтов (политических партий, общественных движений, местного самоуправления). Наличие проблем в этой сфере опять же носит общепризнанный характер. Получается, что в современной России в процессе роста политической функциональности государства и общества баланс складывается не таким, каким он предполагается в соответствии с классической либеральной моделью и каким его показывает зарубежный политический опыт. Соответственно, критики режима видят в этом одну из главных причин трудностей в решении задач модернизации страны. Получается, что действующая Конституция РФ недостаточно хорошо справляется со своей ролью главного инструмента управления балансом политических функциональностей в нашей социально-политической системе? Возникает резонный вопрос – почему? Ведь по главным своим структурным и содержательным характеристикам Конституция РФ вобрала в себя все лучшее в основных нормах (прежде всего, тех, которые определяют политическую функциональность российских граждан и институтов гражданского общества), что есть в зарубежных прототипах.

Политологи часто ссылаются на историков, утверждая, что в этом случае во всем виноваты исторические традиции российской политики, а именно постоянное доминирование государства, его интересов, институтов и ресурсов над обществом. Это якобы та константа отечественного политического процесса, изменить которую не в состоянии никакие реформы и никакие конституции⁶. На это можно возразить, что за постсоветское время политическая функциональность российского общества изменилась. Не так, может быть, заметно, как функциональность государства. Парадокс состоит в том, что «бесклассовое» советское гражданское общество трансформировалось в либеральное гражданское общество, с очевидными атрибутами классовости и даже «сословности». И происходило это в условиях действия все той же Конституции РФ, которая и сегодня определяет наш порядок политической жизни.

Следовательно, причину того, что конституция лучше работает на повышение политической функциональности именно государства, а не общества, следует искать не в далекой истории, а в самом постсоветском времени. Ныне действующая Конституция РФ появилась на свет в активной фазе радикальных либеральных реформ, в условиях, когда повышение политической функциональности именно государства, инициатора и двигателя реформ, и элитой, и обществом рассматривалось в качестве главного фактора успеха этих реформ и минимизации их издержек.

Политическая функциональность государства возростала в течение всего постсоветского времени не потому, что в Конституции РФ для него прямо были закреплены какие-то правовые, экономические, политические либо идеологические предпочтения. В Конституции РФ, повторимся, как и в любой современной демократической конституции, закреплены принципы и нормы, которые в равной мере способны обеспечить прирост политической функциональности общества и государства, а также сбалансировать его динамику. Один и тот же конституционный принцип, или конституционная норма (даже если используются, как в случае с нашей Конституцией, общепринятые в мировой конституционной практике формулировки и понятия), могут быть по-разному в условиях реальной политики прочитаны и поняты, а также, на уровне формулировок, приняты гражданами в качестве ориентира во взаимоотношениях с государственными институтами⁷.

Политическая функциональность государства – это, по сути, производное от отношения общества к его функциям. Она определяется и измеряется тем откликом, который в обществе получают управленческие инициативы государственных институтов, и той активностью, с которой общество включается со своим «человеческим капиталом» и материальными ресурсами в реализацию этих инициатив. «Общечеловеческие» и «общедемократические» принципы и нормы российской Конституции, их формулировки находили свой отклик в общественном сознании, как уже было сказано, в специфических условиях. В условиях, когда общество менялось, может быть, не так радикально, как государство, но сама ломка социальной структуры и системы социальных ценностей происходила более болезненно. И в общественном сознании в условиях такой ломки отклик находило именно то понимание конституционных норм и принципов и именно те их формулировки, которые были в интересах самосохранения российского гражданского общества, а значит, в интересах усиления защитной функциональности государственных институтов.

Иначе говоря, в Конституции РФ основные принципы и нормы либерально-демократического общежития соответствуют «мировым стан-



дартам» демократических политики и права. Они вместе с тем сформулированы так, что допускают своего рода двойное прочтение. Их можно прочитать с позиции интереса к сбалансированности политических функциональностей правового государства и гражданского общества. Но они допускают прочтение и понимание и с позиции приоритета функциональности государства.

Возьмем одну из самых, казалось бы, «социально ориентированных» статей действующей Конституции РФ, статью 7-ю. Воспроизведем ее буквально. Звучит она в первой своей части так: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁸.

Формулировка краткая и, казалось бы, четкая. Но она допускает два разных прочтения. С одной стороны, «политика» всегда предполагает наличие как минимум двух субъектов. В данном случае логично было бы видеть гражданское общество вторым субъектом политики, направленной на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Тем более что осуществляется социальная политика любым современным демократическим государством по большей части за счет налогов тех же самых граждан. То есть государство в реальности выступает в социальной политике не столько источником ресурсов социальной политики (источником остается общество), сколько менеджером по распределению и перераспределению этих ресурсов.

Включение в состав формулировки, причем на первом месте, понятия «социальное государство» эту логику позволяет изменить. Создается возможность такой трактовки смысла статьи Конституции, цитированной нами, при которой государство соединяет в своих руках собственные социальные функции с функциями общества. Оно становится, таким образом, главным, практически единственным агентом социальной политики.

При этом следует заметить, что большую роль в таком изменении возможности интерпретации статьи Конституции играет то, что понятие «социальное государство» законодатель не расшифровал. Понятие «социальное государство» распространено в политических демократических дискурсах и вроде бы обладает высоким уровнем общепонятности. Хотя в течение двух минувших столетий это понятие имело довольно разные смыслы, в том числе очень далекие от современного. Но сознание постсоветского гражданина воспринимает смысл этого понятия в контексте понятия «советское государство» и той масштабной политики поддержки трудящихся, которую это государство осуществляло на закате своего существования. Молодое поколение российских граждан прочитывает понятие «социальное государство» в контексте своих ожи-

даний от этого государства такой же поддержки, которую их родители получали от «советского государства». В результате становится возможным такое понимание статьи Конституции: «социальное государство» опекает общество, берет на себя всю полноту ответственности за благополучие человека, а значит, и всю полноту возможности осуществлять социальную политику, т. е. повышать свою функциональность посредством этой политики до необходимого ему в данный политический момент уровня.

Вторая часть ст. 7 не менее показательна. Она гласит: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»⁹. Частое употребление слов, оканчивающихся на «ся» (такое окончание указывает на то, что источник действия не определен и действие происходит «из себя самого»), допускает трактовку, что многие из функций, упомянутых выше, могут быть реализованы государством и гражданским обществом совместно. Такая совместность выглядит логичной особенно тогда, когда речь идет о семье, родителях, о детях и стариках, т. е. о проблемах социальной самоорганизации. Но предшествующая часть этой статьи Конституции, в которой указан главный агент социальной политики – «социальное государство», автоматически суживает возможный спектр интерпретаций до одной: за все эти меры социальной поддержки отвечает, в первую очередь, не гражданское общество, а государство. А, значит, реализация этих мер зависит от меры отзывчивости граждан на инициативы и действия этого государства в социальной сфере и в политике в целом.

Мы разобрали для примера только одну статью действующей Конституции РФ. Вместе с тем ту же тенденцию к смещению потенциала политической функциональности от общества к государству можно выявить и на основании анализа других статей. Эту тенденцию сегодня важно учитывать, когда политики, политологи, юристы заводят речь о необходимости внесения изменений в действующую Конституцию. Если менять, то что и в каком направлении? То естественное смещение акцентов в пользу поддержки Конституцией политической функциональности государства, о котором речь шла выше, позволяет предположить следующее. Если что-то и менять в Конституции РФ на уровне формулировок, то, прежде всего, в направлении восстановления баланса между тем, как Конституция обеспечивает политическую функциональность государства, и тем, как она обеспечивает политическую функциональность российского гражданского общества.



Примечания

- ¹ *Вирицкий Н. Н.* Внешние функции Российского государства в условиях глобализации // *Общество и право*, 2011. № 4 (36). С. 49.
- ² Там же.
- ³ *Третьякова О. Д.* Когеренция правовых систем (на примере конституций США, Афганистана и Филиппин) // *Российский следователь*. 2008. № 10. С. 38. Также см.: *Третьякова О. Д.* Понятие правовой конвергенции // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 39–42.
- ⁴ *Ралько В. В.* Трансформация правовых систем в условиях глобализации : онтология и перспективы процесса // *Право и управление. XXI век*. 2008. № 4 (9). С. 39.
- ⁵ См.: *Вилков А. А.* Политическое управление и гражданское общество в современной России // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2010. Т. 10, вып. 4. С. 62–70.
- ⁶ См.: *Пивоваров Ю. С.* Русская политика в ее историческом и культурном отношении. М. : РОССПЭН, 2006.
- ⁷ См.: *Вилков А. А.* Роль государства в становлении гражданского общества в России // *Российская государственность : исторические традиции и вызовы XXI века : материалы Всерос. науч.-обществ. конф. (Великий Новгород, 19 сентября 2012 г.)*. М. : Научный эксперт, 2013. С. 200–215.
- ⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2014. № 31, ст. 4398.
- ⁹ Там же.

Образец для цитирования:

Афонасова А. В. Традиционные и нормативные основы политической функциональности государства в современной России // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2020. Т. 20, вып. 1. С. 59–63. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-1-59-63>

Cite this article as:

Afonasova A. V. Traditional and Normative Bases of the State's Political Functionality in Modern Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2020, vol. 20, iss. 1, pp. 59–63 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-1-59-63>
