

Политические процессы и практики

ОРЛОВА Ирина Викторовна — доктор философских наук, профессор; профессор кафедры ЮНЕСКО Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; iksi02@rambler.ru, .orlova-iv@ranepa.ru);
ORCID ID: 0000-00029212-8735; Author ID: 676060

БОРИСЕНКОВ Алексей Александрович — заместитель декана факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; borisenkov-aa@ranepa.ru);
ORCID ID: 0000-0002-5607-0003; AuthorID: 968028

ХУСНАТДИНОВ Ильдар Ахметович — магистрант Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; ild.h@mail.ru)

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ДИАЛЕКТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА

Аннотация. Целью статьи является анализ механизмов формирования внутренней политики, обеспечивающих баланс между удержанием власти со стороны политического лидера и реализацией общественных интересов. Для достижения данной цели авторы избрали диалектический метод анализа как одну из форм креативного мышления, а именно процесс снятия противоречий, в данном случае – между существенными характеристиками власти и запросами общества. В результате анализа авторы приходят к выводу, что механизмы формирования внутренней политики требуют постоянного обновления как методологического, так и информационно-коммуникативного содержания, а также наличия политической воли руководства, направленной на развитие страны, в соответствии с объективными условиями их реализации и запросами общества.

Ключевые слова: политическое лидерство, публичная власть, внутренняя политика, общественные интересы, национальные цели развития

Ретроспективный анализ и актуальные процессы формирования внутренней политики в Российской Федерации

Сегодня Российская Федерация находится в непростой геополитической обстановке, которая порождает острые вызовы, требует обеспечения конкурентных преимуществ в экономическом развитии, консолидации общества и внутренней политической стабильности. Для этого необходимы соответствующие механизмы формирования внутренней политики, обеспечивающие защиту и баланс интересов различных социальных групп российского общества.

Политический лидер и общество движимы рядом диалектических противоречий, которые являются результатом столкновения интересов и устремлений власти и общества. Одно из ключевых противоречий выражается в том, что правящая власть должна реализовать свою существенную характеристику по удержанию власти, с одной стороны, и поддержать стабильность, не допустить поляризации в обществе – с другой. В процессе снятия этих противоречий формируется стратегия государственного строительства, формируются технологии политического управления, определяются векторы внутренней политики. Для выявления механизмов формирования российской внутренней политики, особенностей политического управления и формирования повестки дня проведем анализ деятельности российских политических лидеров и политико-административных структур в некоторой ретроспективе – с самого конца 1990-х гг.

Именно эти годы ознаменовались весьма непростой внутренней ситуацией в России: назрела необходимость преодоления последствий войны в Чечне, остро стоял вопрос борьбы с терроризмом, страна нуждалась в выводе из социально-экономического кризиса. Эти проблемы легли на плечи тогда еще молодого политика Владимира Путина, названного преемником сложившим с себя обязанности президента Борисом Ельциным.

На выборах 2000 г. В.В. Путин получил 53% голосов при явке 68,7%¹. В первый срок президентства одними из самых значимых задач для набирающего свой авторитет политического лидера стали укрепление государственной власти, снижение влияния олигархии, создание федеральных округов, экономической рост, формирование новых символов государства (в частности, изменение гимна России). Решению этих задач способствовали новые технологии взаимодействия с населением, первые «прямые линии», личные контакты, широко освещаемые в СМИ, и прочие открытые коммуникации. Как отмечает в своем исследовании Б.А. Ободец, используемые технологии «привели российское общество к консолидации, а также к стабилизации государства после кризиса 1990-х годов» [Ободец 2016: 140].

В это же время создается партия «Единая Россия» путем объединения трех партий, находящихся под руководством Сергея Шойгу, Юрия Лужкова и Минтимера Шаймиева. Ее политический феномен заключается в позиционировании себя как партии власти. В предвыборной программе 2003 г. указывается, что партия является опорой Президента РФ, что «стратегия партии определяется курсом Президента, претендует на выражение мнения “президентского большинства”»². Партия позиционировалась как партия профессионалов и прагматиков, что отвечало запросам населения. Отметим, что сегодня «Единая Россия», имея так называемое конституционное большинство, т.е. 2/3 депутатских мест в Госдуме, может поддерживать любые законодательные инициативы президента.

14 марта 2004 г. состоялись следующие выборы президента. Владимир Владимирович Путин участвовал в выборах как самовыдвиженец, был поддержан «Единой Россией» и победил с 71% голосов³. Второй срок характеризуется началом активной социальной политики: стартовали первые национальные проекты, вступил в силу закон о материнском капитале, наметился рост ВВП страны. Ко второму сроку президентства относится и так называемая мюнхенская речь, которую считают новым качественным витком внешней политики России.

Одним из важнейших решений внутренней политики тех лет была отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ. В период до послания 2011 г. они утверждались законодательными собраниями субъектов по представлению президента. Последнему кандидатуры также предлагались полномочным представителем в федеральном округе, а в дальнейшем также политическими партиями из числа представленных в региональных органах. Данная реформа придала необходимую стабильность системе. На сегодняшней день практику непрямых выборов глав сохранили все республики Северного

¹ История выборов Президента России. Досье. — ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/info/4820163> (проверено 14.11.2022).

² Предвыборная программа политической партии «Единая Россия». Утверждена решением III съезда партии 20.09.2003. М. 2003. С. 4.

³ История выборов Президента России. Досье. — ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/info/4820163> (проверено 14.11.2022).

Кавказа, кроме Чечни. Также не прямые выборы сохраняются в автономных округах, входящих в состав областей (ХМАО, ЯНАО, НАО).

Рейтинг одобрения президента в течение второго срока достигал свыше 80% по данным ВЦИОМа¹, хотя и были периоды снижения, в частности после социальной реформы (так называемая монетизация льгот). Стоит отметить, что рейтинг является важным показателем разрыва между ожиданиями граждан решения проблем политическим лидером и способности самого лидера решить эти проблемы. Реформы в социальной сфере являются наиболее чувствительным фактором преодоления этого разрыва. В целом, в период 1999–2008 гг. мы наблюдаем близкое к полному соответствию соотношению ожиданиям россиян от лидера и лидера от власти. Как отмечает А.Л. Шипов, «в нем [В.В. Путине] были актуализированы традиционные ценности российского массового сознания – ориентация на сильного лидера» [Шипов 2009: 233].

В 2008 г. срок полномочий Владимира Путина по Конституции тех лет подходил к концу. В целях удержания власти правящей элитой на пост президента был выдвинут Дмитрий Медведев. С точки зрения сохранения правовых процедур инициативу выдвижения взяла на себя партия «Единая Россия», которая была поддержана рядом партий – «Справедливой Россией», «Гражданской силой» и Аграрной партией. Кандидатура Д.А. Медведева была поддержана действующим президентом В.В. Путиным, тем самым власть продемонстрировала электорату преемственность. Д.А. Медведев был избран президентом с результатом в 70% голосов². В.В. Путин же стал председателем правительства, а также председателем партии «Единая Россия».

В годы президентства Д.А. Медведева основными изменениями, направленными на стабилизацию общества, стали разработка инновационного курса, отражающего тенденции прогресса и потребности социальных групп и элит, борьба с коррупцией, создание Совета при Президенте по противодействию коррупции, реформа правоохранительных органов, расширение границ Москвы. Одним из главных внешнеполитических событий, которое повлияло на внутреннюю политику, стала пятидневная военная операция в Грузии.

С точки зрения удержания власти были предприняты серьезные шаги по внесению поправок в Конституцию, которые вступили в силу 30 декабря 2008 г., увеличившие срок пребывания президента у власти с 4 до 6 лет, а депутатов Госдумы – с 4 до 5 лет. Анонсируя внесение поправок, Д.А. Медведев отметил, что граждане «освоили навыки процедур демократии»³, но в контексте дальнейшего укрепления демократических институтов было бы необходимо ее изменение. Здесь, как отмечает И.И. Кузнецов, мы можем разделить аргументы президента на следующие блоки: идеологические – «основу нашей политики должна составить идеология, в центре которой – человек»; исторические – была приведена цитата П. Столыпина: «Прежде всего надлежит создать гражданина, и когда задача эта будет осуществлена – гражданственность сама воцарится на Руси»; технологические – подчеркивается, что движение к демократии будет успешно в случае, если авторитет президента и Госдумы «будет достаточно высок», что может быть интерпретировано как довод для

¹ Политические рейтинги и индексы. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/ratings> (проверено 01.12.2022).

² История выборов Президента России. Досье. – ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/info/4820163> (проверено 14.11.2022).

³ Стенограммы. – Официальные сетевые ресурсы Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/> (проверено 07.11.2022).

увеличения полномочий последних, что и отражено в поправках [Кузнецов 2009: 96]. Отметим, что, в отличие от 2020 г., общероссийское голосование по поправкам не проводилось.

Следующий виток начался с выборов 4 марта 2012 г., где Владимир Путин победил с 64% голосов избирателей¹. В начале срока были подписаны первые 11 так называемых майских указов, которые содержали комплекс мер по развитию социальных гарантий до 2018–2020 г. Данные указы в дальнейшем получили воплощение в национальных целях развития. Одним из важнейших событий тех лет был так называемый крымский консенсус – рекордный уровень поддержки президента (по данным ВЦИОМа, 82,3%)² на фоне присоединения Крыма к Российской Федерации в 2014 г.

Четвертый срок Владимира Путина начался в 2018 г. с рекордным числом голосов. Интересно то, что В.В. Путин шел на выборы вновь как самовыдвиженец. В день инаугурации был подписан важнейший акт, а именно указ, обозначивший национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 г., который в дальнейшем был актуализирован до 2030 года³. В 2020 г., не беря в расчет пандемию как таковую, произошли серьезные изменения во внутренней политике страны, которые сказались на всем управленческом аппарате.

Во-первых, это отставка правительства Д. Медведева после послания президента в начале года по причине «задач политического обновления страны и фактора времени»⁴. Д.А. Медведев стал занимать пост главы Совета безопасности, а его место занял М.В. Мишустин.

В этом же году были внесены поправки в Конституцию. В связи с тем, что поправки не затрагивали 1, 2 и 9 главу, то с юридической точки зрения референдум как таковой не требуется. Тем не менее в ходе общероссийского голосования с 25 июня по 1 июля 2020 г. большинство проголосовало за внесение поправок, что с политико-технологической точки зрения было призвано показать единение россиян. Особое внимание со стороны общества вызвала поправка о президентских сроках, которую в ходе своего выступления в Госдуме предложила В.И. Терешкова. Сам президент в своем выступлении перед депутатами Госдумы отметил, что такие изменения возможны только при соответствующем заключении Конституционного суда. Разъясняя законность данной поправки. Конституционный суд отметил, что возможность избираться более двух сроков подряд появляется только при поддержке граждан⁵.

Это разъяснение Конституционного суда имело важное значение. Принятие решения об изменении президентских сроков имело противоречивый характер. С одной стороны, с годами опыт и компетенции политического лидера в благоприятных условиях повышаются, гарантируя стабильность и усиление государства. С другой стороны, при отсутствии ограничений на срок пребывания у власти имеется риск снижения эффективности в деятельности институтов государственной власти. И хотя с юридической точки зрения проведение

¹ История выборов Президента России. Досье. – ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/info/4820163> (проверено 14.11.2022).

² Политические рейтинги и индексы. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/ratings> (проверено 01.12.2022).

³ История выборов Президента России. Досье. – ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/info/4820163> (проверено 14.11.2022).

⁴ Медведев объяснил, почему его Правительство ушло в отставку. – ТАСС. Доступ: <https://tass.ru/politika/7553295> (проверено 14.11.2022).

⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З. Доступ: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (проверено 14.11.2022).

референдума было не обязательно, Конституционный суд сделал заключение, что эта процедура придаст большую легитимность вносимым поправкам и выразит согласие народа с решениями действующей власти.

Возвращаясь к отмене выборов в 2004 г., отметим, что вопреки спорам о необходимости их повторной отмены в 2022 г. в связи со сложной геополитической обстановкой, тем не менее, было принято решение оставить данные демократические процедуры и тем самым сохранить доверие и поддержку со стороны общества.

Важным шагом для придания государственной власти большей публичности и открытости стало закрепление в 2020 г. статуса Государственного совета в Основном законе страны, который формируется как орган для «согласованного взаимодействия органов публичной власти, определения направлений внутренней и внешней политики». Это позволяет президенту РФ консолидировать усилия государственного аппарата на решении общенациональных задач через контакты с главами регионов и другими должностными и выборными лицами¹. Таким образом, была усилена роль Государственного совета как органа, где сконцентрированы все ключевые политические лидеры страны. Он позволяет выстраивать механизмы формирования внутренней политики так, чтобы была совершена грамотная декомпозиция поставленных целей в рамках всей страны, где региональные лидеры будут способны выполнять стратегические задачи. При этом их деятельность будет оцениваться согласно уточненным показателям оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов, а также оценки контроля хода достижения субъектами РФ национальных целей развития².

Но был период, когда уровень поддержки со стороны граждан резко снизился. Это период пенсионной реформы, начатой в 2019 г., экономически обоснованной, но негативной повлиявшей на уровень одобрения власти. Как верно отмечает С. Иванов, «финансовая грамотность населения способствует одобрению реформы, смягчает ее влияние на электоральное поведение... государственные чиновники и СМИ должны быть в состоянии грамотно комментировать реформу, чего не наблюдалось» [Иванов 2019: 46].

В системе механизмов формирования внутренней политики ежегодное послание президента РФ играет ключевую роль. Рассмотрим более подробно, как происходило формирование внутренней политики в рамках такого формата, начиная с 2018 г. (здесь и далее будет приведены данные с официального сайта Президента России)³.

Послание от 1 марта 2018 г., состоявшееся перед выборами президента РФ, было самым продолжительным из всех. Акцент был сделан на обновлении и развитии страны, демографических тенденциях, достижениях России, науки и привлечении кадров. Отметим, что в ходе послания были представлены новейшие типы вооружений для «отрезвления любого потенциального агрессора».

Послание от 20 февраля 2019 г. содержало в себе такие положения, как поддержка семей с детьми, бедность, помощь населению, вопросы экологии и поддержка бизнеса, а также отношения с США.

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». — *Собрание законодательства РФ*. 14.12.2020. № 50, ст. 8039.

² Перечень поручений по итогам расширенного заседания Президиума Государственного Совета. — *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. Доступ: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/64273> (проверено 30.12.2022).

³ Стенограммы. — *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/> (проверено 07.11.2022).

В послании от 15 января 2020 г., как и в 2008 г., центральным вопросом ставилось изменение Конституции РФ. В числе изменений было озвучено предложение закрепить роль Госсовета, понятие «публичная власть», а также норму о том, что МРОТ не может быть меньше прожиточного минимума. В дополнение к этому были рассмотрены вопросы демографии (что так или иначе затрагивалось в ходе каждого послания), социальных выплат и здравоохранения.

В апреле 2021 г., разумеется, одной из ключевых тем стала пандемия и здравоохранение, а также вопросы бедности и социальных выплат. Было поручено осуществить программу бесплатной газификации участков. Обозначены меры по поддержке регионов и бизнеса, туризма, развитию инфраструктуры. Мировому сообществу заявлено, что переход так называемых красных линий будет вести к асимметричным ответам со стороны России.

Самое актуальное на сегодняшний день послание Президента России Федеральному собранию состоялось 21 февраля 2023 г. Отметим, что в 2022 г. послания как такового не было. Выделим основные тезисы прошедшего послания: большой блок был посвящен специальной военной операции, мерам поддержки ее участников (создание специального госфонда), жителей новых регионов России, иные меры социальной поддержки, такие как продолжение программы бесплатной газификации, страховое покрытие пенсионных накоплений, увеличение налоговых вычетов на обучение детей и т.д. Одним из важных элементов послания является приостановка участия России в Договоре по сокращению стратегических наступательных вооружений.

Таким образом, послания президента носят стратегический характер в ряде направлений и сфер жизни общества – политической, социальной, экономической и других – с учетом мировой конъюнктуры по общенациональной повестке, что является своего рода формой политической коммуникации, которая оказывает влияние на социум. Причем важно заметить, что юридическим адресатом послания является Федеральное собрание, т.е. сенаторы и депутаты. Тем не менее, как верно отмечает В.В. Зубов, «важно отметить, что участниками рассматриваемого мероприятия являются не только установленные конституционно адресаты, к ним относятся также руководители органов исполнительной власти, главы субъектов РФ, руководители крупных компаний страны, представители ведущих конфессий, общественные деятели, доверенные лица президента РФ», которым поручается ряд задач по выплатам, решению различных проблем, обеспечению чего-либо, созданию ряда условий в тех или иных отраслях и т.д. [Зубов 2021: 57]. Вопросы, которые затрагиваются в рамках послания, направлены на разрешение важнейших вопросов внутренней политики, задающих определенный тренд в работе вертикали власти.

Таким образом, мы видим, что в рассмотренные годы перед политическими лидерами стояли различные по содержанию и степени важности задачи, включая ожидания граждан в решении проблем в различных сферах жизни, вызовы на мировой арене, переориентацию экономических отношений на внутренние рынки. Все это требует соответствующей организации власти, нормативно-правовой базы и иных технологий государственного управления.

Тенденции развития механизмов формирования внутренней политики в Российской Федерации

Ряд важнейших тенденций в развитии механизмов формирования внутренней политики вытекает из поправок к Конституции 2020 г., некоторые из которых рассмотрим подробнее.

1. Придание Государственному совету статуса конституционного органа. Его деятельность составляет основу внутренней политики Российской Федерации по таким направлениям социально-экономического развития, как здравоохранение, транспорт, образование, культура и т.д. Председателями перечисленных комиссий являются высшие должностные лица субъектов федерации. Отдельно заметим, что особую роль в работе Госсовета играет администрация Президента. Так, комиссия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти возглавляется руководителем администрации Президента А.Э. Вайно, первый заместитель руководителя администрации Президента С.В. Кириенко является председателем комиссии по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

Таким образом, Государственный совет в процессе своей эволюции раскрыл потенциал новых возможностей для учета региональных интересов при принятии решений федерального уровня и оказании влияния на общегосударственную политику. Сложилась тенденция укрепления роли данного органа и участия в нем высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

2. Важная поправка связана с усилением роли Государственной думы в формировании правительства Российской Федерации. Теперь непосредственному назначению на должность председателя правительства, заместителей председателя, федеральных министров предшествует утверждение их кандидатур Государственной думой.

3. Усиление роли Совета Федерации в части так называемого силового блока. Назначению президентом Российской Федерации руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам обороны и безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также прокуроров теперь предшествует консультация в Совете Федерации. Закрепление данных полномочий за Советом Федерации усиливает статус законодательного органа власти и при этом никак не затрагивает полномочия исполнительной власти. Принятые поправки уравнивают сдержки и противовесы между исполнительной и законодательной властью, стабилизируют систему разделения властей, делают ее более стабильной.

4. Появление в Конституции понятия «публичная власть» можно рассматривать как тенденцию этатизации местного самоуправления. Теперь органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на своих территориях. Более того, такая тенденция прослеживается в свете обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в котором планируются существенные изменения системы местного самоуправления, а именно ликвидация так называемой двухуровневой ее организации, что существенно упрощает систему муниципальных образований, сложившуюся в Российской Федерации².

5. Блок поправок, направленный на социальную сферу, принимает новый вектор развития в контексте социального государства. Закреплены минимальный размер оплаты труда, который не должен быть меньше прожиточ-

¹ Государственный Совет. — *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/structure/state-council> (проверено 07.11.2022).

² Законопроект № 40361–8. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. — *Система обеспечения законодательной деятельности*. Доступ: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (проверено 24.12.2022).

ного минимума, проводится регулярная индексация пенсий, социальных выплат, осуществляется защита семьи и детей, гарантия благосостояния граждан, в поправках отмечаются условия для «взаимного доверия государства и общества»¹. Таким образом, если до поправок положения о социальной поддержке граждан в Конституции носили декларативный и программно-целевой характер, то теперь государство гарантирует адресную поддержку гражданам.

6. Поправки, направленные на уменьшение иностранного влияния на внутреннюю политику страны, затронули и правовой статус различных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Закреплен запрет на наличие правовой и материальной связи служащих с иностранными государствами, наличие зарубежного гражданства и хранение денежных средств в иностранных банках. Аналогичное требование об отсутствии иностранного гражданства касается и президента. Все это указывает на попытку сделать особый акцент на преимуществе внутригосударственных интересов по отношению к иностранным, особенно в контексте поправки, касающейся приоритетности Конституции по отношению к международным договорам.

Нужно сказать, что перечисленные выше социальные и «патриотические» поправки получили наибольшее одобрение среди россиян (по опросам ВЦИОМа²), что также говорит и о своевременности их внедрения с политико-технологической точки зрения.

Немаловажной представляется тенденция дальнейшего укрепления государственной вертикали власти, которая вытекает из федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», предполагающего унификацию наименований глав субъектов. Закон хотя и допускает возможность, с учетом исторического контекста региона, дополнительного наименования, однако оно «не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства»³. Последнее замечание важно также по причине, например, продолжительного наименования должности главы Татарстана как президента Татарстана.

Как мы знаем, именно президент определяет основные направления внутренней политики. Проследить отдельные тенденции можно не только в ежегодных посланиях, анализ которых был сделан ранее, но и в различных выступлениях главы государства. Справедливо это и в контексте того, что в 2022 г. послания как такового не было, но президент отметил наличие основных тезисов в различных предшествующих выступлениях, по своей сути отражающих послание. Таковой можно назвать церемонию подписания договоров о вхождении в состав России новых территорий от 30 сентября 2022 г., которая по своей сути имеет юридические последствия в виде договоров, ряда процессов по принятию территорий в качестве субъектов федерации и подразумевает соответствующие направления для внутривластного блока.

В контексте упомянутого выше выступления актуальный анализ деятель-

¹ Конституция РФ (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 01.07.2020 № 11-ФКЗ). – *СЗ РФ*. 01.07.2020. № 31, ст. 4398.

² Политические рейтинги и индексы. – *ВЦИОМ*. Доступ: <https://wciom.ru/ratings> (проверено 01.12.2022).

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ». – *Собрание законодательства РФ*. 27.12.2021. № 52 (ч. I), ст. 8973.

ности администрации Президента, а именно Управления по внутренней политике, показывает растущую роль С.В. Кириенко в условиях специальной военной операции на Украине. Так, первый заместитель главы стал куратором отношений с Луганской и Донецкой Народными Республиками¹. Его деятельность прослеживается, например, в факте визита на освобожденные территории, а также в общем повышении медийной активности в СМИ в контексте этих субъектов, которая не характерна для обычной работы управления. Интересным представляется то, что ранее именно управление по приграничному сотрудничеству занималось этими вопросами. Более того, Владимир Сальдо заявил, что строительство нового города в Херсонской области, которое поручил осуществить Владимир Путин, будет контролироваться именно Сергей Кириенко².

Таким образом, налицо повышение роли Управления по внутренней политике по вопросам политического планирования, коммуникации и контроля различных процессов в новых субъектах. Некоторые механизмы формирования внутренней политики прослеживаются в активности управления в СМИ (как пример, можно привести различные речи С.В. Кириенко о происходящих событиях).

В связи с происходящим важнейшей тенденцией является также и роль отдельных губернаторов во взаимоотношениях с новыми городами Российской Федерации, что можно расценивать как дополнительный показатель эффективности деятельности высших должностных лиц. По сообщениям ТАСС, Москва «возьмет шефство над Донецком и Луганском» по восстановлению инфраструктуры, а Санкт-Петербург будет оказывать помощь Мариуполю. При этом, как подчеркнул Дмитрий Песков, регионы сами, по своему усмотрению могут брать себе подшефные территории³.

Такое направление внутренней политики, как реализация национальных целей развития, также имеет большое значение. Проектный подход, внедряемый не первый год во всю вертикаль власти, является перспективным универсальным методом, который имеет мировую практику, предлагается как средство, призванное модернизировать замшелые механизмы государственного управления, создававшие бюрократизацию данных структур и иные проблемы. Его смело можно назвать перспективным, т.к. отмечается тенденция повышения отлаженности построения задач на стадии планирования и контроля, что ранее создавало серьезные проблемы в реализации государственных программ. Благодаря четкому распределению ответственности в политико-административных структурах федерального уровня можно повысить эффективность деятельности по достижению национальных целей развития, в т.ч. по снижению административных барьеров в ближайшее время и до 2030 г. Таким образом, активное использование такого управленческого механизма, как проектный подход, продолжает быть тенденцией совершенствования государственного управления во внутренней политике.

Как известно, ранее национальные цели справедливо подверглись корректировке под влиянием санкционного давления, в связи с пандемией в 2020 г.,

¹ Донбасс перешел под новое управление. – *РБК*. Доступ: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/04/28/626713529a7947c57f2a80f8> (проверено 06.12.2022).

² Строительство нового города в Херсонской области будет контролировать Кириенко. – *ТАСС*. Доступ: https://tass.ru/nedvizhimost/16624677?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm (проверено 19.12.2022).

³ Москва возьмет шефство над Донецком и Луганском. – *РБК*. Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2022/628b65499a7947ce9933dbce> (проверено 06.12.2022).

в условиях непростой геополитической обстановки. На данном этапе поднимается вопрос о возможных изменениях в части финансирования и непосредственной реализации национальных целей развития, их показателей и индикаторов.

В этой части ближайшие тенденции формирования целей мы видим в решениях Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, где В.В. Путин обозначил шесть приоритетных задач на 2023 г., которые направлены на успешную реализацию целей, установленных до 2030 г. Среди них можно выделить укрепление технологического и финансового суверенитета, опережающий рост обрабатывающей промышленности, увеличение доходов граждан, защиту материнства и детства, переориентацию поставок энергоресурсов¹.

Все перечисленное является актуальным на сегодняшний день, отражает основные вызовы, которые складываются в мировом масштабе, позволяют определить приоритеты среди всех обозначенных целей. Однако не нужно забывать о том, что требуется разработка программ по социально-экономическому развитию для новых субъектов РФ, что отразилось в поручениях Президента РФ.

Говоря о приоритетах развития, рассмотрим указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации», который является одним из важнейших документов, где обозначены главные стратегические национальные приоритеты.

1. «Сбережение народа и развитие человеческого потенциала» – стремление государства к развитию достойной жизни, созданию нужных условий в социальной сфере, реализации которых наблюдается в тех же национальных целях развития. Важно заметить, что обозначена негативная демографическая тенденция, которую необходимо переломить.

2. «Оборона страны» как приоритет, касающийся создания условий для мирного социально-экономического развития России и обеспечения ее военной безопасности.

3. Блок, касающийся вопросов безопасности и развития в таких сферах, как государственная и общественная безопасность, информационная безопасность, экономическая безопасность, научно-техническое развитие, экологическая безопасность и рациональное природопользование, отражающий основные актуальные вызовы.

4. «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей культуры и исторической памяти». Данный приоритет отмечает необходимость учета исторических традиций и опыта предыдущих поколений в различных областях, без них возникает разобщенность и поляризация в национальных общностях, подрывается политическая стабильность и государственность.

5. «Стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество»².

Мы видим, что данные приоритеты действительно носят характер актуальных. В контексте нашего исследования мы делаем вывод, что перечисленное составляет основу государственной политики на данный момент, дает представление о тенденциях в организации внутренней политики страны. В раз-

¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. – *Официальные сетевые ресурсы Президента России*. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/70086> (проверено 19.12.2022).

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – *Собрание законодательства РФ*. 05.07.2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

деле, посвященном тенденциям и возможностям, отмечается, что «перспективы долгосрочного развития России... определяются ее внутренним потенциалом, привлекательностью системы ценностей, готовностью и способностью реализовать свои конкурентные преимущества путем повышения эффективности государственного управления»¹.

Перечисленные механизмы формирования внутренней политики требуют вернуться к вопросам политического лидерства. А. Борисенко и П. Ульянов в статье «Политическое лидерство: ожидания и тенденции» выделяют следующие ожидания граждан и политического руководства страны от самих политических лидеров:

- эффективность управления экономикой – оптимизация расходов бюджета, достижение национальных целей развития, вопросы инфляции и социального обеспечения;

- обеспечение политической стабильности – учет интересов граждан, выполнение задач, поставленных политическим руководством страны;

- обеспечение доверия всем уровням публичной власти, как было отмечено ранее, – первый пункт в перечне показателей эффективности высших должностных лиц субъектов;

- наличие профессионально важных личностных характеристик, которые были рассмотрены в теоретической части исследования, а именно наличие политической воли и соответствующий уровень ответственности [Борисенко, Ульянов 2021: 132].

Таким образом, обозначенные направления и цели развития требуют от политических лидеров системного подхода и наличия профессиональной команды. При этом, как правильно замечают авторы исследования, несмотря на масштаб страны, процесс рекрутинга и обновления политических лидеров происходит в стабильном режиме, без потрясений.

После рассмотрения тенденций, которые сложились вокруг политических лидеров в стране, необходимо продолжить говорить о вопросах развития механизмов формирования внутренней политики на региональном уровне. Здесь необходимо упомянуть вопросы развития политико-административных структур, обеспечивающих реализацию внутренней политики в различных субъектах страны. Во главу угла ставится грамотная декомпозиция национальных целей развития и различных индикаторов, показателей для обеспечения направлений развития, обозначенных президентом РФ.

Здесь также есть ряд тенденций, которые мы можем проследить в Едином плане по достижению национальных целей развития, а также в работе Госсовета, деятельность которого обусловлена необходимостью участия региональных лидеров в решении стратегических задач на местах. Этот вопрос имеет более глубокие корни не только в контексте национальных целей развития, но и в рамках федеративного устройства с точки зрения создания и организации грамотной институциональной среды. Суть политико-административного управления на региональном уровне состоит не только в контроле исполнения законов, претворяющих в жизнь волю центра, но и участия в принятии политических решений. Региональные лидеры выступают в роли главного посредника интеракции государства и общества, а в определенных случаях – в роли влиятельного политического актора. Это требует обеспечить органы власти квалифицированными кадрами в должном объеме. В свете изменений, затрагивающих требования к госслужащим, можно сделать вывод, что в государ-

¹ Там же.

ственном строительстве стала преобладать направленность на то, чтобы государственные должности занимали квалифицированные, преданные России кадры.

Таким образом, мы рассмотрели перераспределение властных полномочий в системе сдержек и противовесов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации, определили изменения роли отдельных органов власти и отдельных политических лидеров в системе стратегического планирования. Подводя итог исследования, отметим следующее: при наличии политической воли руководства страны, которое определяет внутреннюю политику, требуется постоянная актуализация и мониторинг ключевых параметров развития, грамотная декомпозиция, согласующаяся со сложившимися условиями.

Список литературы

Борисенков А.А., Ульянов П.Д. 2021. Политическое лидерство: ожидания и тенденции. — *Научно-практическая школа политической профессиологии*. № 4. С. 120-136.

Зубов В.В. 2021. Политическое и юридическое в феномене послания Президента РФ Федеральному собранию в разрезе 2011–2021 гг. — *Власть*. Т. 29. № 3. С. 55-61.

Иванов С.Ф. 2019. Пенсионная реформа-2019: детерминанты, последствия, альтернативы. — *Демографическое обозрение*. № 2. С. 6-54.

Кузнецов И.И. 2009. Поправки-2008 к Конституции России: политические изменения в системе государственной власти. — *Известия Саратовского университета*. Сер. Социология. Политология. № 3. С. 94-100.

Ободец Б.А. 2016. Консолидация российского общества в первый президентский срок В.В. Путина. — *Вестник РГГУ*. Сер. Политология. История. Международные отношения. № 3(5). С. 135-141.

Шипов А. Л. 2009. Факторы популярности президента В.В. Путина на выборах 2004 года (анализ региональных различий). — *Известия РГПУ им. А.И. Герцена*. № 106. С. 230-240.

ORLOVA Irina Viktorovna, Dr.Sci. (Philos.), Professor; Professor of the Chair of UNESCO, Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa) (82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; orlova-iv@ranepa.ru); ORCID ID: 0000-00029212-8735; Author ID: 676060

BORISENKOV Aleksei Aleksandrovich, Deputy Dean of the Faculty of Public and Municipal Administration, Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa) (84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119606; borisenkov-aa@ranepa.ru); ORCID ID: 0000-0002-5607-0003; AuthorID: 968028

KHUSNATDINOV Ildar Akhmetovich, Master Student at the Institute of Public Service and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa) (84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119606; ild.h@mail.ru)

MECHANISMS FOR DOMESTIC POLICY FORMATION IN THE CONTEXT OF DIALECTICS OF POLITICAL LEADERSHIP

Abstract. Today, the Russian Federation is in a difficult geopolitical situation, which generates acute challenges. It is nec-

essary to ensure timely development in specific areas, as well as a certain consolidation of society, which requires special attention to the relevant mechanisms for Russia's internal policy.

The aim of the article is to analyze the mechanisms of formation of domestic policy that ensure a balance between the retention of power by the political leader and the implementation of public interests. To achieve this goal, the authors chose the dialectical method of analysis as one of the forms of creative thinking, namely the process of resolving contradictions, in this case between the essential characteristics of power and the demands of society. According to a retrospective analysis, the authors reveal that the welfare of population and political stability will depend on the implementation of certain areas of internal policy.

Keywords: political leadership, public authority, internal policy, public interests, national development goals

БРОДОВСКАЯ Елена Викторовна – доктор политических наук, профессор; главный научный сотрудник Центра политических исследований, директор Института гуманитарных технологий и социального инжиниринга Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49/2; evbrodovskaya@fa.ru)

АЗАРОВ Артур Александрович – кандидат технических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований Института гуманитарных технологий и социального инжиниринга Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49/2; aaazarov@fa.ru)

МУЛЬТИАГЕНТНОЕ ИМИТАЦИОННОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ЖИТЕЛЕЙ ЛНР И ДНР

Аннотация. В статье представлены результаты применения методики мультиагентного имитационного моделирования по отношению к процессам реинтеграции новых регионов в социокультурное пространство современной России. В условиях продолжающейся активной фазы военных действий исследование динамики и направленности реинтеграционных проектов и программ, в т.ч. с использованием современного инструментария, обладает несомненной научной значимостью. По результатам применения методики мультиагентного имитационного моделирования авторы выделили сценарные группы различной вероятности реализации. Достижение наиболее вероятного сценария, обладающего позитивными эффектами, предполагает высокую вовлеченность органов государственной власти и гражданского общества в реинтеграционные мероприятия, а также активную работу с молодежью новых регионов.

Ключевые слова: интеграция, реинтеграция, социокультурная реинтеграция, реинтеграционные процессы, новые регионы, мультиагентное имитационное моделирование, сценарирование реинтеграционных процессов

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету.

Введение. Базовым фактором, предопределяющим ход и результативность реинтеграционных процессов в новых регионах Российской Федерации, является то, что федеральным и региональным органам власти приходится решать