



МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ГУМАНИТАРНО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ  
ЦЕНТР «СТРАТЕГИЯ»

# РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ: ВЗГЛЯД ИЗ 2017 ГОДА

**Коллективная монография**

*Под редакцией А.Ю. Сунгурова*

**НОРМА**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2018

**УДК 32.019.5**  
**ББК 66.3(2Рос)**  
Р76

**Рецензенты:**

*доктор социологических наук, профессор М.В. Масловский*  
*доктор философских наук, профессор Г.Л. Тульчинский*

**Российские реформы: взгляд из 2017 года:** коллективная монография / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2018. – 240 с.

**ISBN 978-5-87857-277-4**

Коллективная монография явилась результатом совместных усилий трех участников этого проекта – Исследовательских комитетов по публичной политике и по политическому анализу Российской ассоциации политической науки, Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия» и московского офиса Фонда Конрада Аденауэра. Основу книги составили материалы проходивших в разных городах России семинаров и симпозиума, состоявшегося в июне 2017 г. в городе Пушкине (Санкт-Петербург). Также в сборник включен ряд текстов, появившихся в результате деятельности в 2016–2017 гг. Научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, реализовавшей проект «Бюрократические адаптационные стратегии и реакция целевых групп на реформы (на материале российских реформ 2000-х – первой половины 2010-х годов)» (грант Научного фонда НИУ ВШЭ № 16-05-0059).

Книга рассчитана на политологов, социологов, специалистов в области публичной политики и государственного управления, а также на всех, кто заинтересован в разработке способов решения сложных задач достойного развития нашей страны.

**УДК 32.019.5**  
**ББК 66.3(2Рос)**

© Межрегиональный гуманитарно-политологический  
центр «Стратегия», 2018  
© Норма, 2018

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Кроуфорд Клаудиа</i>	Предисловие .....	5
<i>Сунгуров А.Ю.</i>	Российские реформы, их изучение и обсуждение. Вместо введения.....	6

## **РАЗДЕЛ 1. ГЛАСНОСТЬ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ОТНОШЕНИЕ К ГЕНДЕРУ: ИЗМЕНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ**

<i>Монахов В.Н.</i>	Гласность как предмет регулирования и реформирования: на пороге цифровой гласности.....	20
<i>Горный М.Б.</i>	Взаимодействие власти и гражданского общества: реформы от 1991 г. и до наших дней.....	32
<i>Козлова Н.Н., Овчарова О.Г., Успенская В.И.</i>	От пола к гендеру, от гендера к полу: тенденции российских реформ .....	42

## **РАЗДЕЛ 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

<i>Гонтмахер Е.Ш.</i>	О пенсионной реформе.....	54
<i>Тиняков Д.К.</i>	Автократ и «дилемма реформатора»: административная, пенсионная и налоговая реформы.....	66
<i>Гармаш М.В., Стародубцев А.В.</i>	Блеск и нищета карманов эффективности: политологический анализ создания инновационного центра «Сколково» в России.....	84
<i>Сапсай И.А.</i>	Ограничения и возможности сетевого подхода к анализу института оценки регулирующего воздействия в российских регионах (в контексте административной реформы).....	94
<i>Вандышева Е.А.</i>	Антикоррупционные реформы в сравнительной перспективе: от фокусирующих событий к оценке эффективности.....	106

<i>Брянцев И.И., Кирилюк О.Г.</i>	Реформирование институтов публичной власти в России и проблемы разработки критериев их эффективности: общероссийские тенденции и региональные практики ..... 118
---------------------------------------	--

### **РАЗДЕЛ 3. РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ**

<i>Лебедев О.Е.</i>	Итоги и уроки образовательных реформ 1990-х гг. .... 130
<i>Митрофаненко В.В.</i>	Реформа образования: связь формального и неформального образования в высшей школе ..... 142
<i>Везирова А.М.</i>	Изменения государственной политики в области гражданского образования в России: 1990–2016 гг. .... 154
<i>Чудецкий А.Н.</i>	Историческое образование в современной российской средней школе: изменение политического курса в 2011–2015 гг. .... 168
<i>Борисенко М.С.</i>	Гражданское образование в странах с демократическим и авторитарным режимами (на примере Польши и Белоруссии) ..... 178

### **РАЗДЕЛ 4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЙ**

<i>Мизулин М.Ю.</i>	Судебная власть: возможности и тенденции реформирования..... 190
<i>Карастелев В.Е.</i>	Участие граждан и судебная власть. Что можно сделать уже сейчас?..... 200
<i>Карастелев В.Е.</i>	От человеческих мук к человекобережению. Какой должна стать публичная политика в пенитенциарной сфере в ближайшем будущем..... 212

### **РАЗДЕЛ 5. ИЗ ПОСЛЕДНИХ СОБЫТИЙ: МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В МОСКВЕ**

<i>Хананашвили Н.Л.</i>	Муниципальные выборы в Москве – 2017. Результаты, проблемы, перспективы..... 224
-------------------------	--

<b>СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ</b> .....	237
----------------------------------	-----

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Чтобы реорганизовать национальную экономику, необходимо приложить огромное количество усилий, иметь ясное представление о результате и много времени. Полностью перестроить экономику, а вместе с ней и политическую систему – именно этот вызов стоит перед Россией с 1991 г. С тех пор произошло множество изменений. И не всегда они приводили к положительным переменам в жизни большинства населения России. У многих людей 1990-е гг. ассоциируются с потерями и хаосом, и отсюда вполне понятна потребность россиян в стабильности.

Многие прошедшие в России реформы не были доведены до конца или не привели к желаемым результатам; но даже если бы они и оказались успешными, дальше без проведения реформ все равно России не обойтись. Требования современного мира не допускают перерывов в реформах. Мировые рынки стремительно развиваются. Страны, которые хотят идти в ногу со временем, вынуждены присоединиться к непрерывному процессу реформирования.

Впрочем, реформы и стабильность не противоречат друг другу. Можно даже пойти дальше и сказать, что реформы обеспечивают стабильность. «Если мы хотим, чтобы все оставалось по-прежнему, мы должны все поменять!» – отмечал итальянский писатель Джузеппе Томази ди Лампедуза. Просто изменения должны быть хорошо продуманы и учитывать пожелания людей. И результат станет тем лучше, чем детальнее будет анализ проблем и шире дискуссия о путях их решения.

Именно эту задачу поставил перед собой центр «Стратегия» в своем проекте «Реформы в России». Результаты дискуссий 2017 г. представлены в этой публикации. Они могут послужить импульсом для продолжения обсуждений и в итоге вылиться в конкретные, реально осуществимые предложения. Таким образом, центр вносит важный вклад в зарождение общественных дебатов. И за это мы выражаем благодарность всем участникам этого проекта.

*Клаудиа Кроуфорд  
Москва, декабрь 2017*

---

Сунгуров А.Ю.

# Российские реформы, их изучение и обсуждение. Вместо введения

## **Аннотация**

В статье кратко рассматриваются основные исследовательские коллективы, изучающие российские реформы, при этом анализируются работы специалистов в области экономики, политологии, социологии и права, а также выделяются группы гражданских активистов, которые инициировали реформы в таких направлениях, как ювенальная юстиция или развитие восстановительного правосудия. Далее описывается история появления и развития проекта «Российские реформы».

**Ключевые слова:** реформы, академическое сообщество, экспертное сообщество, гражданские организации

Сама идея изучения российских реформ возникла у нас с А.А. Дегтяревым летом 2015 г., и одним из толчков к началу этого проекта стало растущее ощущение неизбежности политических изменений в стране. Здесь не место перечислять все современные российские проблемы, отмечу лишь, что они достаточно полно описаны в выступлениях А.Л. Кудрина и Г.О. Грефа, например, на Петербургских экономических форумах. И, рассматривая, на наш взгляд, оптимальный сценарий, когда у носителей власти появится настоящая политическая воля для проведения необходимых для страны либерально-демократических реформ, мы подумали о возможности повторения ситуации начала 1990-х гг., когда пришедшие во власть реформаторы готовили эти реформы буквально «на коленках», не имея перед собой ни разработанных заранее проектов реформ, ни анализа причин неудач предыдущих попыток реформирования тех или иных сторон общественно-политической

и экономический жизни. Такая ситуация была нам известна по собственному опыту, так как А.А. Дегтярев в 1990–1993 гг. являлся депутатом Моссовета, а автор этих строк – Ленсовета. Соответственно, нас объединила вполне практическая задача – анализ результатов реформаторских начинаний различного типа, прошедших в нашей стране за четверть с лишним века, а также выявление причин неудач многих из этих начинаний.

Вместе с тем мы оба были (и являемся сейчас) политологами, читали курсы лекций в своих университетах, а также возглавляли исследовательские комитеты в Российской ассоциации политической науки, сами проводили различные исследования. Поэтому хорошо понимали, что и помимо нас существуют различные группы исследователей российских реформ. Анализ таких групп и является одной из задач настоящего текста, открывающего коллективную монографию, подводящую определенный итог этому уже двухлетнему проекту.

В первом приближении можно выделить две большие группы исследований, посвященных анализу российских реформ. Первая из них – это работы академических ученых и (или) преподавателей университетов, экономистов, политологов, социологов, юристов, одни из которых имели ранее опыт участия в тех или иных реформаторских командах, а другие, особенно молодые, такого опыта уже не имеют. Вторая группа – это исследования гражданских активистов, которые участвовали (а некоторые и сегодня участвуют) в продвижении конкретных общественно-политических инноваций, но с течением времени почувствовали интерес к серьезной аналитической работе, окончили университеты по новым специальностям, а иногда и защитили диссертации по близкой тематике. Конечно же, эти группы пересекаются между собой, но все же для удобства анализа их можно условно разделить.

Первую, «академическую» группу также можно разделить на две подгруппы. В первую из них вошли исследователи, которые изучают реформы как процесс, и, соответственно, объектом их анализа являются самые различные реформы. Во вторую – исследователи, специализирующиеся на какой-то из конкретных реформ, здесь мы также увидим специалистов, участвовавших в их разработке и иногда реализации. В первой подгруппе стоило бы выделить прежде всего академика РАН, доктора экономических наук В.М. Полтеровича и его соавторов. Уже в начале этого века В.М. Полтерович в процессе анализа трансграничного переноса или заимствования различных инноваций, вероятно, первым в социально-экономических науках в России ввел медицинский термин «трансплантация», который позволил ему анализировать разнообразные непредвиденные авторами реформ результаты переноса на российскую почву определенных институтов и практик – в частности, отторжение, дисфункцию, перерождение (которое может быть

и злокачественным!). Ярким примером такого перерождения может служить, по мнению ученого, институт банкротства, который при его переносе на российскую почву вместо средства повышения эффективности рыночного хозяйства превратился в эффективный институт перераспределения собственности<sup>1</sup>. Использование термина «трансплантация» позволило профессору В.М. Полтеровичу сделать объектом анализа и структуру «посредника», реализующего перенос той или иной инновации от «донора» к «реципиенту», причины заинтересованности последнего в таком переносе<sup>2</sup>. В моей ранней работе, посвященной развитию в России института Уполномоченного по правам человека<sup>3</sup>, этот подход профессора В.М. Полтеровича оказался очень полезным.

Изучение реформ различного вида привело В.М. Полтеровича к созданию некоего приближения к общей теории реформ<sup>4</sup>, ряд концепций которой он использует для критики реформаторских процессов, которые ведутся без учета положений его теории. В целом стоит отметить, что за десятилетие, прошедшее после появления его книги, посвященной этой теории, она не получила какого-то серьезного признания (хотя профессора и избрали сначала членом-корреспондентом, а затем и полным членом Российской академии наук). Причиной, как мне кажется, является то, что в рамках этой теории реформы можно начинать только при наличии ряда конкретных условий, которых на практике, как правило, не оказывается в наличии. В реальности же иногда открывается «окно возможностей» для реализации тех или иных конкретных инноваций, и если процесс реформы не начинать, ожидая всех предусмотренных в теории условий, то это «окно возможностей» закроется, причем не исключено, что на долгое время.

Вторая группа исследователей российских реформ сформировалась в последние годы вокруг профессора Европейского университета в Санкт-Петербурге и Хельсинкского университета В.Я. Гельмана. Если в работах самого В.Я. Гельмана основное внимание уделено соотношению двух аспектов «политического» – *politics* (борьбы за завоевание и удержание власти) и *policy* (реализации политико-управленческих решений, включая процессы реформ,

<sup>1</sup> Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50; Полтерович В.М., Старков О.Ю. Создание массовой ипотеки в России: проблема трансплантации. Научные доклады. № 2 (R) – 2005. СПб.: НИИ менеджмента СПбГУ, 2005.

<sup>2</sup> Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

<sup>3</sup> Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005.

<sup>4</sup> Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // Экономическая наука современной России. 2005. № 1. С. 7–25; Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007; Полтерович В.М. Современное состояние теории экономических реформ // Экономика и управление. 2008. № 4. С. 6–14.

соотношение роли политических лидеров и технократов-реформаторов в ходе инициирования и реализации тех или иных реформаторских процессов<sup>5</sup>), то в работах его учеников и коллег по проектам, осуществляемым в рамках Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, детально рассматриваются различные обстоятельства конкретных реформаторских процессов в современной России и в ее отдельных регионах<sup>6</sup>. Один из главных выводов, к которым приходит В.Я. Гельман, – ненадежность упований на сильных авторитарных лидеров со стороны реформаторов-технократов. Образно говоря, при изменении настроения диктатора ранее влиятельный «визирь» может легко превратиться в «евнуха». При этом остается открытым вопрос о том, как можно демократическим путем реализовывать непопулярные в народе, но нужные для развития страны реформы.

Отметим также, что в работах этой группы исследователей фактически отсутствуют какие-то соотнесения с рассмотренными ранее представлениями В.М. Полтеровича и его соавторов. По-видимому, причиной этого является то, что в первом случае закономерности российских реформ исследовали экономисты, а во-втором – политологи.

В прошлом, 2016 г. вышла в свет коллективная монография «Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам»<sup>7</sup>, авторы которой, в основном российские и французские социологи, рассматривают целый ряд российских реформ: в аграрной сфере, в земельных отношениях, в миграционной политике, реформы некоммерческого сектора, почты, розничной торговли и трудовых отношений. Авторы показывают, что у каждой реформы – своя предыстория, своя хроника борьбы групп интересов, своя динамика и свои последствия. В семи главах монографии анализируются как логика, которой руководствовались реформаторы, так и доводы их оппонентов, а также реакция населения и бизнеса. Результаты анализа бесспорно интересны для лучшего понимания хода российских реформ, однако и в этом случае работы

<sup>5</sup> *ельман В.Я. Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских преобразований / Препринт М-55/17. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2017; Гельман В.Я., Стародубцев А.В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов / Препринт М-37/14. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2014.*

<sup>6</sup> *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies / Ed. By Vladimir Gelman. Abingdon: Routledge, 2017; Стародубцев А.В. Социальные реформы в авторитарных государствах: state of the art / Препринт М-33/13. Центр исследований модернизации. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2013; Стародубцев А.В. История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса / Препринт М-24/11. Центр исследований модернизации. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2011.*

<sup>7</sup> *Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам: коллективная монография / отв. ред. С.Ю. Барсукова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.*

В.М. Полтеровича упоминаются только в одной из семи глав, посвященных различным реформам, а исследования В.Я. Гельмана с соавторами – ни разу. Вероятно, и здесь причина в том, что основу этого творческого коллектива составляли не экономисты или политологи, а социологи.

Наконец, приведем пример анализа реформаторского процесса с позиции юридической науки. Такой анализ мы находим в тексте доклада известного российского конституционалиста А.Н. Медушевского «Российские реформы: понятие, типология, сравнительный анализ»<sup>8</sup>. В основу этого исследования положен когнитивно-информационный метод, позволяющий установить, как происходит информационный обмен в человеческом обществе. А.Н. Медушевский пишет: «В рамках когнитивной юриспруденции крупные социальные преобразования выступают в качестве экспериментов в области юридического конструирования социальной реальности»<sup>9</sup>. В этой работе, в частности, содержится интересная классификация реформ с позиций когнитивно-информационной теории, основанной на трех критериях: когнитивного масштаба преобразований, характера фиксации смысла (программы преобразований) в доминирующем проекте и характера выстраиваемых коммуникаций в обществе по поводу намечаемых преобразований.

Читатель, вероятно, уже догадался, что и в этом докладе отсутствуют какие-либо соотнесения с исследованиями и классификациями реформ, сделанными экономистами, политологами, социологами...

Если упомянутые выше группы исследователей анализировали, как правило, в сравнительном контексте российские реформы в различной сфере, то сотрудники Института проблем правоприменения (научный руководитель – В.В. Волков) Европейского университета в Санкт-Петербурге сосредоточены на деятельности российской судебной власти и силовых структур, при этом анализируют попытки их реформирования и сами предлагают различные варианты таких реформ<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Медушевский А.Н. Российские реформы: понятие, типология, сравнительный анализ // XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Кн. 2. С. 210–219.

<sup>9</sup> Там же. С. 211.

<sup>10</sup> Право в действии: социальное конструирование законности / ред.-сост. К. Титаев // Социология власти. 2016. Т. 28. № 3; Титаев К. Российский следователь: призвание, профессия, повседневность: монография / К. Титаев, М. Шклярчук. М.: Норма, 2016; Волков В., Дмитриева А., Поздняков М., Титаев К. Российские судьи: социологическое исследование профессии. М.: Норма, 2015; Панеях Э., Титаев К., Волков В., Примаков Д. Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. СПб.: Научно-исследовательский центр «Институт проблем правоприменения», 2010.

Обратимся теперь к другой подгруппе анализа реформ представителями академического сообщества, к которой мы отнесли анализ реформ, где авторы анализа сами принимали определенное участие. Основное количество подобных работ относится к тематике административной реформы, или, шире, реформы государственного аппарата. Это прежде всего работы сотрудников Высшей школы экономики, многие из которых сами участвовали в инициировании и разработке подобных реформ<sup>11</sup>. Важным для понимания процессов реформы госаппарата является достаточно полный, хотя и краткий, обзор практически всех попыток реформирования как государственной службы, так и, более узко, системы административного управления в первые десять лет деятельности нового российского государства<sup>12</sup>. Очень интересны статьи профессоров НИУ ВШЭ А.Г. Барабашева и А.В. Оболонского – активных участников экспертной группы по разработке Концепции административной реформы в 1997–1998 гг.<sup>13</sup> Опыту реализации Концепции административной реформы на 2005–2008 гг. был посвящен круглый стол на Апрельской конференции в НИУ ВШЭ в 2004 г., на котором выступили и многие участники данного процесса, включая автора этих строк<sup>14</sup>. Активными участниками процессов административной реформы были и А.Е. Шадрин<sup>15</sup> и В.Н. Южаков<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005; Олейник А. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход // Международная экономика и международные отношения. 1998. № 1. С. 18–28; Олейник А.Н. Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «нулевых» годов. М.: РОССПЭН, 2011.

<sup>12</sup> Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003.

<sup>13</sup> Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998. № 3. С. 5–15; Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. Риски реформирования государственной службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. II. № 2–3. С. 91–124; Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда // Вестник Института Кеннана в России. Вып. 23. М., 2013. С. 53–65.

<sup>14</sup> Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола, состоявшегося 3 апреля 2014 г. в рамках XV апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 89–109.

<sup>15</sup> Шадрин А.Е. Направления и параметры российской административной реформы // Полис. 2003. № 4. С. 59–70.

<sup>16</sup> Южаков В.Н. Административная реформа: истоки, контекст, перспектива // Социум и власть. 2011. № 2 (30). С. 123–128.

Естественно, что концепции и обстоятельства реализации административных реформ в России были предметом исследований многих ученых, не включенных непосредственно в обсуждаемые процессы. Здесь мы отметим лишь работы преподавателей кафедры политического управления СПбГУ (руководитель – доктор философских наук Л.В. Сморгунов)<sup>17</sup>.

Административным реформам в России, а также степени открытости их подготовки и первой попытке организации общественного контроля за ходом административной реформы в России в 2005–2008 гг. посвящена и наша с Д.К. Тиняковым статья в журнале «Общественные науки и современность». Приведу здесь важные для настоящей книги слова из заключения этой статьи: «Мы можем ясно увидеть, как постепенно накапливаются желание и опыт реформаторов действовать не в одиночку, а вместе с союзниками из экспертного сообщества и гражданских организаций, формируя коалиции определенного вида. Если в ходе разработки проектов административной реформы в 1990-е годы их инициаторы и привлеченные эксперты еще строго придерживаются принципа конфиденциальности информации и проект административной реформы 1997–1998 годов так и остался документом “для служебного пользования”, оказавшись жертвой смены политических приоритетов и ключевых фигур российской политики в 1998–1999 годах, то уже в начале следующего десятилетия первый заместитель министра экономического развития и торговли [М.Э. Дмитриев] представляет проект административной реформы для обсуждения лидеров ведущих неправительственных организаций, а несколько лет спустя часть из участников этого обсуждения в Тольятти формирует Рабочую группу по участию гражданского общества в административной реформе»<sup>18</sup>.

Перейдем теперь ко второй группе текстов о российских реформах, авторы которых являются гражданскими активистами, активно участвовавшими (а некоторые и сегодня участвуют) в продвижении конкретных общественно-политических инноваций.

---

<sup>17</sup> *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” // *Полис.* 2003. № 4. С. 50–58; *Сморгунов Л.В.* Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // *Политэкс.* 2007. № 1. С. 23–33; *Курочкин А.В.* Формирование «электронного правительства» в Российской Федерации в контексте административной реформы // *Arg Administrandi.* 2012. № 1. С. 21–26; *Павроз А.В.* Бюрократия: экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ // *Политэкс.* 2009. Т. 5. № 2. С. 37–55.

<sup>18</sup> *Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К.* Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // *Общественные науки и современность.* 2016. № 2. С. 49.

Хорошим примером такой инновации может служить концепция ювенальной юстиции, подразумевающая прежде всего более внимательное отношение к юным правонарушителям, поиск альтернативных лишению свободы способов реакции общества и власти на эти правонарушения. Развитие ювенальной юстиции было во многом инициировано российскими неправительственными организациями – в частности, большую роль в этом направлении сыграли благотворительный фонд НАН («Нет алкоголизму и наркомании!») и такие его лидеры, как Олег Зыков и Нодари Хананашвили<sup>19</sup>.

Продвижение идей ювенальной юстиции означает фактически внедрение в российскую правовую систему элементов восстановительного (а не карательного, которое господствует сегодня в стране) правосудия. Развитие восстановительного правосудия, подразумевающее и разъяснение российскому обществу сути подобного подхода к правосудию, также стало основным направлением деятельности таких гражданских активистов, как Рустем Максудов и его коллеги<sup>20</sup>.

Наконец, именно в общественных правозащитных организациях получила развитие концепция общественного контроля деятельности власти как важнейшего инструмента ограничения этой власти и защиты прав человека. При этом под общественным контролем подразумевается как контроль мест заключения и, шире, мест ограничения свободы<sup>21</sup>, так и контроль деятельности

<sup>19</sup> Демографические и экономические аспекты ювенальной юстиции. М.: РБФ НАН, 2008. (Серия «Работа с детьми группы риска». Вып. № 16); Ювенальная юстиция: Правовые и технологические аспекты. Сборник статей. Российский благотворительный фонд «НАН» / под общ. ред. О.В. Зыкова, Н.Л. Хананашвили. М.: Российский благотворительный фонд «НАН», 2000.

<sup>20</sup> Максудов Р.Р. О проекте «Восстановительное правосудие в России» // Вестник восстановительной юстиции. Вып. 5. (Правовое обеспечение практики восстановительной юстиции.) М.: Общественный центр «Судебно-правовая реформа», 2003. С. 5–6; Организация и проведение программы восстановительного правосудия: Методическое пособие / под ред. Л.М. Карнозовой и Р.Р. Максудова. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2006; Максудов Р.Р. Восстановительное правосудие в РФ // Мониторинг прав человека: роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия. Сборник материалов международной конференции 1–2 февраля 2007 года (г. Пермь) / сост. Т.И. Марголина. Пермь, 2008. С. 66–80.

<sup>21</sup> Общественный контроль в местах заключения. М.: МХГ, 2005; Бабушкин А. Общественный контроль за милицией: каким он должен быть и зачем он нужен // Гражданский диалог. 2008. № 3. С. 29–32; Карастелев В.Е. Гражданский контроль и Министерство внутренних дел // Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методическое пособие / сост. Д. Мещеряков. М.: Московская Хельсинкская группа, 2014. С. 7–14; Гражданин и полиция: путь к диалогу / сост. В. Карастелев, отв. ред. Л. Мещеряков. М.: Московская Хельсинкская группа, 2015.

любых агентств исполнительной власти<sup>22</sup>. В текстах этой группы авторов наряду с описанием концептуальных подходов и конкретных методик их реализации, часто имеет место и анализ проблем, возникающих при попытках реализации предложенных инноваций.

Это лишь немногие примеры инициирования гражданскими активистами различных реформ в нашей стране. Вместе с тем мы очень редко наблюдаем активное взаимодействие и сотрудничество подобных гражданских активистов и представителей академического сообщества. Одним из немногих исключений является пример профессора права А.С. Автономова, который много лет сотрудничает с фондом НАН<sup>23</sup>. Подобная практика, равно как и отмеченное выше отсутствие сотрудничества между академическими учеными и учеными экспертами, представляющими различные социальные науки – экономику, политологию, социологию, право, – бесспорно препятствует созданию объединений реформаторов из различных социальных групп, описанных Полом Сабатье и Хэнксом Дженкинск-Смитом под термином «Коалиция продвижения общественных интересов» (*advocacy coalition framework*)<sup>24</sup>.

Собственно говоря, понимание опасности подобных практик, практик «расколотых сообществ», стало одним из стимулов инициирования нами с А.А. Дегтяревым серии семинаров «Российские реформы», в которых в качестве основных спикеров и участников обсуждений были бы как «академические» ученые, представляющие различные социальные науки, так и гражданские активисты, при этом для нас было важно, чтобы эти спикеры имели и личный опыт продвижения тех или иных реформ. Мы надеялись, что сами наши семинары стали бы своеобразными медиаторскими площадками<sup>25</sup>, способствующими становлению будущих коалиций продвижения общественных интересов.

---

<sup>22</sup> *Аверкиев И.В.* Опыт и перспективы развития гражданского контроля в Пермском крае // Мониторинг прав человека: роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия. Сборник материалов международной конференции 1–2 февраля 2007 года (г. Пермь) / сост. Т.И. Марголина. Пермь, 2008. С. 116–121; *Маковецкая С.Г.* Общественный мониторинг доступности судов для граждан // Там же. С. 91–100.

<sup>23</sup> *Автономов А.С.* Ювенальная юстиция. Учебное пособие. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании!» (НАН), 2009.

<sup>24</sup> *Сабатье П., Дженкинск-Смит Х.* Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. С. 94–154; *Sabatier P.* The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe // *Journal of European Public Policy*. 1998. № 5. P. 98–130.

<sup>25</sup> *Сунгуров А.Ю.* Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

За время, прошедшее с сентября 2015 г., состоялось тринадцать таких семинаров, сначала они проходили в Москве и Санкт-Петербурге, а потом, после присоединения к нашему проекту фонда Конрада Аденауэра, их география расширилась – семинары цикла «Российские реформы» прошли также во Владимире, Екатеринбурге, Пятигорске и Твери. Важным развитием проекта стал прошедший в июне 2017 г. в пригороде Санкт-Петербурга г. Пушкине симпозиум с таким же названием<sup>26</sup>.

Основу коллективной монографии, которую открывает этот текст, как раз и составляют статьи некоторых докладчиков тех тринадцати семинаров, а также авторов сообщений на июньском симпозиуме – М.Б. Горного (докладчик на четвертом семинаре, Санкт-Петербург, декабрь 2015 г.), Е.Ш. Гонтмахера (докладчик на шестом семинаре, апрель 2016 г.), В.Е. Карастелева (докладчик на восьмом семинаре, Москва, февраль 2017 г., сообщение на июньском симпозиуме), М.Ю. Мизулина (докладчик на одиннадцатом семинаре, Москва, май 2017 г., сообщение на июньском симпозиуме), Н.Н. Козловой (содокладчик на двенадцатом семинаре, Тверь, сентябрь 2017 г., участник июньского симпозиума), Н.Л. Хананашвили (докладчик на тринадцатом семинаре, ноябрь 2017 г., Москва, сообщение на июньском симпозиуме), И.И. Брянцева и О.Е. Лебедева (сообщения на июньском симпозиуме), В.Н. Монахова (сообщение на июньском симпозиуме, участник семинаров в Москве и Владимире).

Также авторами настоящей книги стали участники Научно-учебной группы (НУГ) исследований устойчивости и изменчивости политических курсов Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, реализовавшей проект «Бюрократические адаптационные стратегии и реакция целевых групп на реформы (на материале российских реформ 2000-х – первой половины 2010-х годов)»<sup>27</sup>. В соответствии с положением о НУГ в ее состав входят и преподаватели, и студенты. Так, членами НУГ – преподавателями – являются такие авторы текстов нашей книги, как Е.А. Вандышева и А.В. Стародубцев, членами НУГ – студентами (бывшими и настоящими) – М.С. Борисенко, М.В. Гармаш, И.А. Сапсай и Д.К. Тиняков.

Наконец, тематика российских реформ хорошо представлена в магистерских диссертациях, которые готовились в рамках магистерской программы «Политика и управление» НИУ ВШЭ – СПб. В настоящую книгу вошли тексты, подготовленные на основе магистерских диссертаций А.М. Везириной и А.Н. Чудецкого.

---

<sup>26</sup> Сунгуров А.Ю. Симпозиум «Российские реформы» // Публичная политика. 2017. № 2. С. 162–168.

<sup>27</sup> Проект поддержан Научным фондом НИК ВШЭ, грант № 16-05-0059. Руководитель проекта и НУГ – А.Ю. Сунгуров.

В целом можно с полным основанием сказать, что представляемая читателям коллективная монография стала результатом обсуждений и встреч в разных регионах России, в итоге чего сформировалась экспертная группа, в которую входят как академические ученые с гражданской позицией, так и гражданские активисты, постепенно приобретающие качества серьезных ученых-аналитиков. Важно также, что часть из них имеет реальный опыт работы в органах власти, как представительной, так и исполнительной. Эта группа и стала основой авторского коллектива настоящей коллективной монографии. Тем самым и весь наш проект, и эта коллективная монография оказались своего рода межпрофессиональной медиаторской площадкой, направленной на сглаживание тех расколов и барьеров между представителями разных наук и между учеными и гражданскими активистами, о чем шла речь в первой части этого текста.

Структурно наша книга состоит из пяти разделов. В первый раздел вошли три текста, посвященные анализу различных аспектов отношений власти и гражданского общества, которые, по сути, и определяют возможности реализации различных реформ самих властных структур. Статья В.Н. Монахова, одного из авторов принятого в годы перестройки закона о СМИ, посвящена развитию свободы слова в нашей стране, которая иногда снова сводится к гласности. М.Б. Горный, как и В.Н. Монахов, бывший депутат Ленсовета 1990 г. избрания, анализирует изменения взаимоотношений российской власти и структур гражданского общества в современной России. Завершает этот раздел текст Н.Н. Козловой с коллегами, где рассмотрены изменения российской политики по отношению к проблеме гендерного равенства, проанализированы сдвиги и зигзаги такой политики, которые могут характеризовать и изменения политики (*policy*) по отношению к правам других социальных и иных групп россиян.

Второй раздел, посвященный реформированию исполнительной власти, открывается текстом доклада о пенсионной реформе, сделанном на одном из семинаров проекта Е.Ш. Гонтмахером, который ранее был заместителем министра по социальной политике, а затем – руководителем отдела социальной политики Правительства России. Далее следует блок участников Научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, который открывается статьей Д.К. Тинякова, посвященной сравнительному анализу трех российских реформ. Эта тема развивается в тексте М.В. Гармаш и А.В. Стародубцева об истории создания и проблемах деятельности инновационного центра «Сколково» и статье И.А. Сапсая о развитии института оценки регулирующего воздействия в российских регионах. Закрывает блок участников НУГ статья Е.А. Вандышевой, посвященная сравнительному анализу антикор-

рупционных реформ в различных странах, результаты которого могут быть полезны и для лучшего понимания подобных реформ в нашей стране. Завершает второй раздел статья И.И. Брянцева и О.Г. Кирилюк из Поволжского института Управления РАНХиГС, в которой рассмотрена проблема оценки эффективности процессов реформирования институтов российской публичной власти. Отметим, что И.И. Брянцев имеет опыт работы министром в правительстве Саратовской области.

Третий раздел нашей коллективной монографии посвящен реформам в области образования. Он начинается статьей О.Е. Лебедева, который в течение первой половины 1990-х гг. возглавлял комитет по образованию Ленинграда–Санкт-Петербурга. Тему взаимосвязи формального и неформального образования в высшей школе развивает В.В. Митрофаненко, который также возглавлял правительственный комитет в середине 1990-х гг., но в другом регионе – в Ставропольском крае – и другой комитет – по социальной политике. В этом же разделе содержатся два текста выпускников магистерской программы по политологии НИУ ВШЭ – СПб А.М. Везириной, проанализировавшей изменения государственной политики в области гражданского образования, и А.Н. Чудецкого – об изменчивости политического курса по поводу преподавания истории в средней школе. Замыкает третий раздел текст участника НУГ Департамента прикладной политологии М.С. Борисенко, посвященный гражданскому образованию в странах с демократическим и авторитарным режимами.

В четвертом разделе находятся три текста, посвященные реформированию судебной системы и системы исполнения наказаний. Их авторы – доцент РАНХиГС М.Ю. Мизулин, имеющий большой опыт изучения эффективности деятельности российского правосудия, и правозащитник со стажем, сотрудник Московской Хельсинкской группы, недавно защитивший диссертацию на соискание ученой степени кандидата политических наук, В.Е. Карастелев.

Завершает нашу книгу раздел, посвященный недавним событиям в Москве. В нем представлен текст Н.Л. Хананашвили, избранного в сентябре 2017 г. депутатом муниципального образования «Академический».

В заключение хочется выразить надежду, что эта книга окажется полезной для ученых – политологов, социологов, специалистов в области публичной политики и государственного и муниципального управления, а также для лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов – для всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения стоящих перед российским обществом и государством сложных задач достойного развития страны.



## **Раздел 1.**

**Гласность, гражданское общество и отношение к гендеру: изменения российской политики**

---

Монахов В.Н.

# Гласность как предмет регулирования и реформирования: на пороге эпохи цифровой гласности<sup>1</sup>

## Аннотация

Статья представляет собой одну треть более развернутого исследования под рабочим названием «Гласность как предмет регулирования и реформирования» (российский опыт), посвященного информационно-правовым и смежным аспектам развития феномена гласности, известного в нашей стране со времен Великих реформ Александра II. Главный предмет исследования в этой работе - проблемы законодательного регулирования соответствующего круга общественных отношений начиная от Временных правил о цензуре и печати от 6 апреля 1865 г., «высочайше утвержденных» Александром II, через проект Закона СССР «О гласности» к проекту ФЗ «О свободе массовой информации в Российской Федерации».

Значительный и непрерывно растущий потенциал развития интернета, иных современных информационно-коммуникационных технологий внес и продолжает вносить серьезные коррективы не только в методы получения, накопления и хранения разнообразной официальной информации, находящейся в распоряжении публичных властей, но и в способы использования гражданами получаемых таким образом информационных ресурсов. Прежде всего это касается расширения и углубления возможностей граждан, каждого пользователя всемирной сети на повсеместное получение и распространение разнообразной информации, сведений и материалов, тем или иным образом касающихся государственных, общественных и – теперь уже все реальнее – общепланетарных дел.

Как отмечается в коллективном докладе «Новая информационно-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена с использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс 3000».

В статье рассматриваются современные тенденции эволюции информационно-правового института гласности под влиянием процессов глобализации и цифровизации, определяются контуры развития этого феномена в цифровую эру, формулируются предложения, содержащие соответствующие информационно-правовые доктринальные и законодательные новации, призванные адекватно ответить на вызовы глобального информационного общества.

**Ключевые слова:** гласность, свобода массовой информации, новая информационно-коммуникационная среда, викилизация мирового информационного пространства, глобальное информационное общество, право, этика, регулирование, ограничения, ответственность, информационное правосудие

коммуникационная среда. Состояние, проблемы, вызовы. Попытка осмысления<sup>1</sup>, подготовленном в первой половине 2011 г. по заказу Министерства связи и массовых коммуникаций РФ с участием широкого круга экспертов (включая и автора данной статьи), «прошедшее десятилетие показало, что сфера медиа (информационно-коммуникационная среда) переживает период существенных изменений». В частности, преимущественно одноканальная система распространения информации радикально меняет свою топологию, превращаясь в многомерное общество, в котором каждый может общаться с каждым или со всеми или некоторыми. Одновременно возникают совершенно новые феномены, прежде никогда не существовавшие: социальные сети, индивидуальные масс-медиа и т. д. В докладе подчеркивается: «Возможность влияния на общественное мнение превращается в значимый сегмент мировой экономики и весомый фактор развития социально-политических систем, способный в значительной степени определять характер общественного устройства, способы формирования социальных обществ и их взаимодействия с государственными институтами, формы организации экономической активности, типы и принципы занятости населения, образ жизни и социальные установки значительной части общества».

В этом контексте все более явственным становится новый

---

<sup>1</sup> Доклад доступен на сайте «Российской газеты». URL: <http://img.rg.ru/pril/article/48/38/20/Doklad-svyaz.pdf> (дата обращения 20.11.2017).

категорический императив глобального информационного общества: ускоренное формирование адекватного правового и институционального ответа на вызовы, связанные с внедрением новейших технологий, обеспечивающих открытость и прозрачность процессов политического властвования уже надгосударственного, глобального уровня<sup>2</sup>.

Дело в том, что результаты такого рода внедрения, с одной стороны, позволяют национальным гражданским обществам более эффективно контролировать свои публичные власти, наращивать качество информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти. Сами такие технологии выступают при этом в роли в том числе новых демократических каналов общения властей с гражданами.

С другой стороны, возникают вполне реальные опасности нелегитимного, незаконного и (или) предосудительного использования результатов внедрения новых технологий открытости и прозрачности.

Первым наиболее ярким событием, сфокусировавшим в себе основные черты вышеуказанных противоречивых социально-технологических и социально-информационных процессов, стало размещение на интернет-портале WikiLeaks (далее – WL) не предназначенных для огласки документов о военных действиях государств коалиции под руководством США в Афганистане и Ираке: «Афганское досье» (июль 2010 г.) и «Иракское досье» (23 октября 2010 г.).

С течением времени на базе именно такого рода информационно-социальных практик формируется, обретая все более зримые и четкие черты и набирая силу своего воздействия на национальные общественные мнения, современное мировое явление, которое мы предлагаем именовать *викилизацией мирового информационного пространства*<sup>3</sup>.

С технологической и организационно-правовой точки зрения *викилизация – это социально-информационное явление, представляющее собой применение специального формата электронной социальной сети, предназначенной для максимально возможной (в данных условиях места и времени) минимизации раскрытия инсайдеров национальных и транснациональных правительственных, военных или корпоративных структур, которые решаются придать огласке определенные, доселе ограниченные в доступе сведения, как правило, финансового, коррупционного характера.*

---

<sup>2</sup> Подробнее о феномене надгосударственности см.: Моисеев А.А. Надгосударственность в современном международном праве. М.: Научная книга, 2007.

<sup>3</sup> См. об этом: Монахов В.Н. «Викилизация» как новый инструмент права знать // Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ ИГП РАН. М.: ИГП РАН, Юркомпани, 2012. С. 206–218.

Сущностной стороной викилизации является расширение и углубление применения специальных инфотехнологических и организационно-правовых механизмов нелегального получения и распространения общественно значимой информации, сведений, данных ограниченного доступа с целью повышения социально оправданного влияния на принятие общественно значимых решений как на национальном, так и на надгосударственном, глобальном уровне.

Уже сегодня, а тем более завтра, такого рода сведения чаще будут становиться специфическим объектом интереса личности, общества, государства и их институций и поэтому особым предметом деятельности и социальных отношений, а следовательно, особым предметом правовых и соответствующих профессионально-этических отношений.

Структурно викилизация мирового информационного пространства на современном этапе своего развития сводится к двум взаимосвязанным содержательным компонентам. *Первый компонент* – разнообразный мировой круг волонтерских действий по защите конкретных электронных ресурсов – интернет-портала WL и его аналогов – от различных нападков и угроз в их адрес<sup>4</sup>. *Второй компонент* – зримо расширяющееся число аналогов интернет-портала WL, среди которых наибольшую известность результатами своих расследований об офшорах, связанных с политиками и бизнесменами со всего мира, приобрел Международный консорциум журналистов-расследователей (ICIJ). 5 ноября 2017 г. ими были обнародованы результаты своего уже второго расследования в этой сфере финансовых отношений<sup>5</sup>. Первое расследование журналистов из ICIJ было обнародовано в мае 2016 г. В нем журналисты рассказали о подозрительных офшорах в Панаме и на Британских Виргинских островах. Данные были получены из документов панамской юридической фирмы *Mossack Fonseca*. Данное расследование уже вошло в историю как «Панамское досье» (*Panama Papers*)<sup>6</sup>.

С 2010 г. круг электронных источников распространения чувствительной для общественно значимых политических и экономических акторов инфор-

<sup>4</sup> В частности, сайт Netbooknews, зарабатывающий ежемесячно тысячи евро на сотрудничестве с Amazon.com, 25% финансовых поступлений от этого сотрудничества постоянно направляет WL в качестве пожертвования. Сотрудники фонда Van Холланда, финансовой составляющей системы WL, в первое время просто не справлялись с оформлением возникшего широкого потока пожертвований, идущих под девизом поддержки свободы информации. Другие сторонники WL создали по всему миру, в том числе в России, несколько сотен зеркальных версий сайта.

<sup>5</sup> Полный текст расследования опубликован на сайте ICIJ на английском языке. URL: <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>. На русском языке публикация о расследовании – на сайте OCCRP. URL: <https://www.occrp.org/ru/paradisepapers/>.

<sup>6</sup> URL: <https://www.vedomosti.ru/story/panamaleaks>.

мации и данных, представляющих несомненный общественный интерес, неуклонно растет<sup>7</sup>.

Представляется, что *викилизация мирового информационного пространства* ощутимо меняет уровень прозрачности реализации функций публичной власти в сегодняшнем мире, позволяя ставить вопрос о возникновении *эпохи новой гласности*, цифровой по форме и реализуемой преимущественно на базе горизонтальной гражданской общности, а не через вертикально выстроенные медийные структуры, как ее офлайновые предтечи. Если телевидение в его нынешнем формате у нас может быть интерпретировано как некая *информационная вертикаль государства*, то явления отечественной *викилизации* могут представлять собой попытку построения *информационной гражданской горизонтальной страны*.

Отметим, что это касается не только вопросов *распространения* так называемой *чувствительной для властей информации*, но и более оперативного получения от них той информации, которую хотят получать граждане. Вот несколько зарубежных примеров конкретных проявлений этого аспекта *цифровой гласности*. С недавнего времени – и это тоже яркий знак происходящих в информационной сфере жизни любой личности, общества и государства значимых изменений – 28 сентября каждого года в мире отмечается Международный день права знать (*Right to Know Day*). В 2011 г. Объединенная Европа отметила его запуском единого сайта [www.asktheeu.org](http://www.asktheeu.org) на четырех языках (немецкий, английский, испанский и французский), сервисные технологии которого предоставляют возможности для электронных запросов граждан всех государств ЕС во все его институции и органы власти. Несколько раньше, в преддверии этого праздника, на сайте аппарата Комиссара Соединенного Королевства по информации – [www.ico.gov.uk](http://www.ico.gov.uk) – в разделе ответов на вопросы граждан появились инструкции, как подавать запрос на информацию через такой популярный во всем мире электронный ресурс, как Twitter.

---

<sup>7</sup> В России это прежде всего действующий с 2010 г. общественный проект в формате сайта «Роспил» (URL: <https://fbk.info/projects> (дата обращения 20.11.2017)) Алексея Навального, финансируемый полностью за счет добровольных пожертвований граждан. Проект направлен на общественный контроль за расходованием бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных закупок. За прошедшие семь лет реализации проекта сумма госзаказов, по которым удалось пресечь нарушения действующего законодательства, составила 70 млрд рублей. И это отнюдь не единственный пример. Так, МГИМО – «российский Игон» – обзавелся собственным аналогом WL. См.: *Низамов Р.В.* Преподаватели МГИМО создали свой WikiLeaks для борьбы со взяточниками. URL: <https://www.volgograd.kp.ru/daily/25653.4/816899/> (дата обращения 18.11.2017).

\*\*\*

В Белой книге «Ваше право знать: свобода информации», вышедшей в Лондоне в 1997 г., в качестве зачина широкого общественного обсуждения законопроекта лейбористов «О свободе информации», которую подготовил к изданию один из главных творцов этого закона Д. Кларк, право знать трактуется в качестве «самого важного» для зрелых демократий<sup>8</sup>.

Не менее значимая роль и место отводится этому праву в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. В.П. Лукина: «Государство, которое не может или не желает гарантировать своим гражданам беспрепятственный доступ к информации, затрагивающей их права и свободы либо представляющей общественный интерес, не является правовым и демократическим. Право на информацию и свобода информационного обмена, с одной стороны, принадлежат к числу основных прав и свобод граждан, а с другой – выступают как один из главных механизмов реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия и публичности власти»<sup>9</sup>.

Трудно переоценить значение реального воплощения *права знать* и для осуществления важнейших социальных предназначений журналистики. Генеральный секретарь Международной федерации журналистов А. Уайт, выступая 13 января 2010 г. в Москве на открытии «Национального медиафорума», подчеркнул: «Очевидна связь: чем меньше качественной журналистики мы имеем, тем больше коррупции. Всемирный банк утверждает, что средний уровень коррупции соотносится с уровнем журналистики. Снижение уровня журналистики означает снижение уровня демократии, уменьшает влияние граждан, общества на власть»<sup>10</sup>. В связи с этим вспоминается знаменитое выражение Томаса Джефферсона: «Государство может растеряться от того, что пишут газеты, но оно погибнет, если они замолчат». Без должного и необходимого качества *открытости* любых процессов (политических, экономических, культурных и т. д.) итог их практически всегда и везде тем или иным образом, чаще всего именно коррупционным, «приватизируется». При этом конкретные общество и государство в ходе этих процессов что-то неминуемо недобирают, недополучают, теряют. И, соответственно, отстают в своем развитии от более открытых (и именно поэтому более эффективных) соседей и конкурентов.

<sup>8</sup> Clark D. Your Right to Know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act. L., 1997.

<sup>9</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. «Что для гражданина право, то для чиновника долг» // Российская газета. 31.03.2005.

<sup>10</sup> Цит. по: Пресс-релиз пресс-службы Союза журналистов России от 15 января 2010 г. об итогах первого дня «Национального медиафорума».

Думается, именно в этом состоял главный месседж А. Шаронова, когда он, представляя в Государственной Думе в режиме первого чтения правительственный законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (апрель 2007 г.<sup>11</sup>), обратил внимание депутатов на то, что в международной «табели о рангах» информационной открытости публичной власти Россия занимает «со-роковое место из 48 стран, всего лишь на две позиции опережая Нигерию».

Он также подчеркнул, что международный опыт подтверждает влияние *подобных законов* «не только на гражданские права граждан, но и на социально-экономическое развитие стран». Согласно его оценкам, «изменение на одно место в рейтинге в сторону улучшения ведет к увеличению среднегодового ВВП на душу населения порядка на 900 долларов, к увеличению прямых иностранных инвестиций примерно на 1% и к сокращению инфляции примерно на 0,4%. Это связано с тем, что открытость власти повышает доверие населения к власти, доверие инвесторов к власти, снижает инфляционное ожидание, а также издержки бизнеса от взаимодействия с органами власти».

Смысловым содержанием категории «*право знать*» является право народа знать, насколько эффективно различные ветви публичной власти, в том числе судебная, и «слуги народа» выполняют взятые на себя перед своим народом обязательства и обязанности.

Данная политико-правовая конструкция возникла сначала в мировой политико-правовой доктрине<sup>12</sup>, а затем получила закрепление и в нормах международно-правовых регуляций. Причем возникла не случайно, а как реакция на трагические последствия своеобразного недуга мирового сообщества того времени, который можно определить как некий общественный иммунодефицит, во многом вызванный именно общественной информационной недостаточностью. Этот общественный недуг сыграл свою роковую роль как в период развязывания Второй мировой войны, так и непосредственно в ее ходе. Уроки этой мировой бойни зримо показали, что вопросы войны и мира в современных условиях приобрели столь большое общественное

---

<sup>11</sup> А. Шаронов в то время – статс-секретарь, заместитель министра экономического развития и торговли; официальный представитель Правительства РФ в Государственной Думе. Текст его выступления см.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Т. 36 (163). 2007 г. Весенняя сессия. 4–18 апреля. М.: Издание Государственной Думы, 2009. С. 555.

<sup>12</sup> По свидетельству известного российского исследователя японской модели «права знать» В.Н. Еремина, словосочетание «право знать» впервые было использовано одним из руководителей «Ассошиэтед пресс» Кентом Купером в январе 1945 г. См. об этом: *Еремин В.Н.* Правовое регулирование деятельности СМИ в Японии // Япония мнимая и реальная: Сборник лекций по японистике, прочитанных на факультете журналистики МГУ / под ред. Я.Н. Засурского. М.: МГУ, 2002. С. 154.

значение, что доверять их обсуждение и решение только политикам, только государственным структурам отныне невозможно.

Уже *первый* после Второй мировой войны международно-правовой акт, заложивший основы корпуса норм, составивших современную систему законодательства о правах человека, а именно *Всеобщая декларация прав человека*, принятая на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюция 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), содержала важнейший правовой принцип, согласно которому осуществление свободы информации, представляющее собой «право свободно искать, получать и распространять информацию и идеи», обеспечивающее *право народа знать* и через это знание контролировать свое собственное государство, должно осуществляться «любыми средствами» и, что специально подчеркнуто, «независимо от государственных границ».

Именно эта декларативная при своем рождении норма сформировала правовую основу для последующего развития ныне уже общепризнанного принципа и полноправной нормы международного права<sup>13</sup> о праве каждого индивида искать и получать информацию *независимо от государственных границ*.

Вполне естественно, что действие такого рода права не могло быть безграничным и абсолютным. Уже в *Международном пакте о гражданских и политических правах* (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) мировое сообщество признало (ч. 2 ст. 19), что пользование *правом народа знать* налагает *особые обязанности и особую ответственность*. Следовательно, оно может быть сопряжено с определенными ограничениями, которые в свою очередь должны отвечать следующим обязательным условиям: *ограничения должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, а также для охраны государственной безопасности, общественно-политического порядка, здоровья или нравственности населения*.

Комплекс соответствующих правомочий, нацеленных на обеспечение информационной открытости как национальных, так и мировых политических, правовых и экономических процессов, в своей совокупности образующих общее *право народа знать*, – одно из самых значимых, фундаментальных прав формирующегося глобального информационного общества XXI в. и третьего тысячелетия современной цивилизации.

*Право каждого народа знать* и с позиции лучшего знания контролировать свое собственное государство явилось, как уже отмечалось, *правом выстраданным*, своеобразным извлеченным «уроком» из горького опыта появления

---

<sup>13</sup> Этот статус данная норма получила в формате ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

и противоборства бесчеловечных тоталитарных государственных режимов XX в., стоящих человечеству стольких миллионов жертв.

На своей *первой* сессии в 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 59 (I), в которой говорится: «Свобода информации – это фундаментальное право человека и <...> основа основ всех свобод, ради которых создана Организация Объединенных Наций». В дальнейшем этот принцип неоднократно подтверждался во множестве самых авторитетных международных документов.

Следует подчеркнуть, что до недавнего времени международно-правовое правомочие на поиск и получение информации каждым индивидом *независимо от государственных границ*, в силу отсутствия для массовой реализации соответствующего технологического обеспечения, носило по преимуществу «спящий характер». С появлением же интернета и спутникового телевидения ситуация резко изменилась. Именно эти медиа, в последнее время именуемые *глобальными*, сформировали достаточно эффективную технологическую базу реализации *права народа знать* в независимом от государственных границ режиме. Используемые глобальными медиа спутниковая и компьютерная коммуникации уже сегодня во многих своих аспектах выходят за пределы регулирующих воздействий соответствующих национальных юрисдикций, что безусловно требует развития соответствующего этико-правового и институционального реагирования на эти новые вызовы реально формирующегося глобального открытого информационного общества.

В частности, все острее заявляет о себе необходимость нового решения старой как мир задачи уравнивания стремления – подчас подсознательного – *каждого* разгадать другого (и в том числе побольше узнать о том, что он, этот *другой*, решительно не хотел бы раскрывать окружающим), стремясь при этом максимально сохранить конфиденциальность *лично для себя чувствительной* информации. И если на заре человечества для решения этой задачи обходились выработкой норм обычного права, то в последующем пришлось разрабатывать правовые и этические нормы. Вспомним в этом контексте *тайну исповеди, тайну усыновления (удочерения)* или закрепленный в ст. 50 Закона РФ «О средствах массовой информации» общий запрет на «распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки».

Сказанное в очередной раз подводит нас к выводу: *право знать*, как и *право на информацию*, и ранее гласность, – право, отнюдь *не абсолютное*, обязанное иметь (и имеющее!) известные ограничения, как правовые, так и этические. Так было, так есть, так будет.

Но вот важный вопрос: *какие именно* ограничения? И в связи с этим еще один вопрос: кто и как такие ограничения устанавливает и определяет?

И наконец, действует ли (и если действует, то насколько эффективно) механизм их судебно-правовой и (или) этической оценки?

\*\*\*

Формулируя выводы проведенного в данной статье анализа и отталкиваясь от известного высказывания судьи Верховного суда США Л. Брендейса о том, что «капля солнечного света – это наилучшее дезинфицирующее средство», *во-первых*, отметим: солнечный свет *открытого, информированного* общества, оснащенного современными информационно-коммуникационными технологиями, способен повсеместно и эффективно бороться как с *ржавчиной коррупции*, так и с *плесенью некомпетентности* осуществления государственной и иной публичной власти. Однако эти новые инструменты гласности и открытости политических, экономических, культурных и иных социальных процессов должны иметь адекватный этико-правовой режим их использования. Дабы *максимизировать* положительный социальный эффект этого использования и *минимизировать* возможные отрицательные последствия такого использования для личности, общества и государства.

В этом тонком деле закон и саморегулирование должны гармонично дополнять друг друга подобно рамке и струнам теннисной ракетки, чтобы обеспечить результат, который они не могут полностью достичь по отдельности. Но, как известно, сама по себе ракетка *не играет*. Кто-то должен взять ее в руки и выйти на корт мировой информационной игры. Как нам представляется, таким игроком могла бы стать *Международная палата по информационным спорам*, о необходимости формирования которой все чаще говорят на соответствующих международных форумах<sup>14</sup>.

Именно такой орган международной информационной справедливости мог бы принимать юридико-этически обязывающие решения по признанию распространения той или иной информации ограниченного доступа, *осуществленной в общественном интересе*, и, соответственно, по распространению на лиц, ее осуществивших, элементы статуса журналистов, содержащие определенные правомочия по нераскрытию источников полученной ими информации.

*Во-вторых*, стратегический тренд развития *технологической базы* формирующегося на наших глазах глобального информационного общества

---

<sup>14</sup> Например, этому вопросу уделялось серьезное внимание на мировом форуме, прошедшем под патронажем ОБСЕ и международной организации «Медеея» в Брюсселе в мае 2006 г., «Роль глобальных средств массовой информации во взаимоотношениях между народами», а также на VI Евразийском форуме «Международные проблемы информационного взаимодействия и информационной безопасности» («Инфофорум-Евразия», 10 июня 2010 г., Москва).

на настоящий момент достаточно явственен и определен. Его основным содержанием являются *конвергенция технологий доступа к информации и знаниям и к их распространению*, широкое развитие так называемых мультимедийных услуг (телефон, эфирное, спутниковое и иное телевидение, интернет «в одном флаконе»).

Технологическая конвергенция, в свою очередь, стимулирует *этико-правовую конвергенцию* нормативного регулирования соответствующих информационно-правовых отношений, включающую в себя два взаимосвязанных и взаимообусловленных процесса:

– процесс изменения основного предмета нормативного регулирования соответствующего круга общественных отношений. В его рамках внимание законодателя концентрируется уже не столько на том, с помощью каких средств попадает тот или иной контент к его потребителю, сколько на самом содержании этого контента (переход от этапа «как» к этапу «что»);

– процесс сопряжения потенциалов этических и правовых регуляторов информационных отношений, проявляющихся в двух форматах – *нормативном и институциональном*.

*Нормативный* формат выражается в расширяющейся практике включения этических норм в правовые акты, а *институциональный* – в становлении и развитии государственно-общественных или общественно-государственных институций, эффективно выполняющих функцию своеобразного «рефери» в ходе «игры» на национальных и глобальном полях информации и знания. Подобного рода тренд мирового информационно-правового развития все более зримо проявляется в наиболее развитых в информационно-технологическом отношении странах<sup>15</sup>. Отечественная практика формирования и деятельности в качестве неких прообразов органов будущего *информационного правосудия* в виде Третьей палаты по информационным спорам при Президенте России также находится в этом смысловом ряду и не должна пропасть втуне<sup>16</sup>.

Россия не должна отставать и сдавать свои позиции и на этом направлении мирового развития. В связи с этим актуализируется потребность в разработке и вынесении на широкое общественное и государственное обсуждение проекта федерального закона «О свободе массовой информации в Российской

---

<sup>15</sup> Ривина А.В. Внесудебные механизмы разрешения информационных споров. Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. М., 2016. 22 с.

<sup>16</sup> Третьей палатой по информационным спорам при Президенте РФ. Сборник нормативных актов и документов. М.: Юридическая литература, 1994. 112 с.; Информационные споры: как в них победить? Решения, рекомендации, экспертные заключения Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Изд. 2-е, перераб и доп. / под ред. А.К. Симонова, сост. А.К. Копейка, М.В. Горбаневский. М.: Престиж, 2005. 395 с.

Федерации», призванного упорядочить и развить отношения по реализации соответствующего принципа и института, закрепленного в ст. 29 Конституции РФ, комплексно регулируя общественные отношения по созданию и распространению массовой информации в современной отечественной информационно-технологической среде.

Этот закон может в относительно ближней перспективе заменить действующий Закон РФ «О средствах массовой информации», а возможно, и еще ряд сопредельных законодательных актов, и в более отдаленном будущем послужить надлежащей основой для своей трансформации (инкорпорирования в качестве отдельной главы) в структуру будущего Информационного кодекса Российской Федерации<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Бачило И.Л., Андрющенко Е.А., Антопольский А.А., Демьянец М.В., Жарова А.К., Монахов В.Н., Пискунова Е.В., Семилетов С.И., Сергиенко Л.А. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, Канон+, 2014. 192 с.

---

Горный М.Б.

# Взаимодействие власти и гражданского общества: реформы от 1991 г. и до наших дней

## Аннотация

В статье описываются процессы становления и развития институтов гражданского общества (ИГО) в России, основное внимание уделено взаимодействию некоммерческих организаций (НКО) и органов власти. Выделяются следующие периоды: 1991–1998, когда власти помогали НКО; 1998–2004 – дефолт и его последствия; 2004–2008 – «оранжевая параноя»; 2009–2012 – отношения власти и ИГО содержат элементы общественно-государственного партнерства; 2013–2017 – жесткий контроль власти за гражданским обществом.

**Ключевые слова:** институты гражданского общества (ИГО), некоммерческие организации (НКО), общественно-государственное партнерство, общественное участие

## Институты гражданского общества в РФ до дефолта 1998 г.

До 1990 г. у нас в стране независимых от власти институтов гражданского общества (ИГО) просто не было, а те, что существовали, находились под полным контролем КПСС. Нормативно-правовое регулирование создания и деятельности объединений граждан в СССР до 1990 г. осуществлялось Постановлением ВЦИК и СНК от 10 июля 1932 г. «Положение о добровольных обществах и их союзах». Данный документ устанавливал идеологические ограничения на типы и виды объединений, которые могли быть созданы, там же были прописаны права объединения на юридическую защиту, отказ в регистрации устава мог быть оспорен в судебном порядке<sup>1</sup>.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. проходила горбачевская перестройка, в 1989 и 1990 гг. были сформированы новые органы государственной власти

---

<sup>1</sup> *Сунгуров А.Ю.* Гражданское общество и его развитие в России. СПб.: ЮТАС, 2007.

на федеральном и региональном уровнях. Главными целями перестройки провозглашались демократия и рынок. Демократия понималась прежде всего как широкое внедрение института выборов, а также как создание и развитие институтов гражданского общества (ИГО) – в первую очередь некоммерческих организаций (НКО). В октябре 1990 г. был принят закон СССР «Об общественных объединениях». Он давал право гражданам Советского Союза создавать любые общественные объединения за исключением исчерпывающего перечня запрещенных законом: запрет касался объединений, преследующих цели насильственного свержения строя; нарушения территориальной целостности СССР; пропаганды войны; разжигания национальной, религиозной розни и др.<sup>2</sup> Основные федеральные законы, регулирующие создание и деятельность НКО, были приняты к 1996 г. – это закон 1995 г. «Об общественных объединениях» и закон 1996 г. «О некоммерческих организациях».

Согласно этим законам, для осуществления модели общественно-государственного партнерства<sup>3</sup> взаимодействия НКО и власти необходимо соблюдение определенных условий:

- деятельность организаций должна быть гласной, а информация об их документах (учредительных и программных) – общедоступной;
- вопросы, затрагивающие интересы НКО, должны решаться органами власти с их участием;
- все организации обязаны предоставлять соответствующим органам отчеты о своей деятельности;
- органы государственной власти оказывают поддержку (финансовую, организационную, информационную) некоммерческим организациям.

Взаимодействие власти и общества у нас (да и не только у нас) законодательно закреплено по следующим основным направлениям: во-первых, граждане и их организации должны соблюдать действующие законы, а органы власти следить за этим; во-вторых, граждане и их объединения имеют право на участие в решении проблем государства, а органы власти не должны препятствовать этому; в-третьих, гарантирована государственная поддержка некоммерческих организаций.

В 1990-х гг. основным источником существования российских НКО были средства зарубежных организаций и иностранные гранты. Имелись и отечественные источники, в том числе государственные, но они были существенно меньше иностранных. В результате финансирование получали (по конкурсу,

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Все модели взаимодействия НКО и власти в отсутствие чрезвычайных ситуаций сводятся либо к патрон-клиентской модели, либо к модели общественно-государственного партнерства. Подробнее см.: *Горный М.Б.* Взаимодействие НКО и органов власти в Санкт-Петербурге // Публичная политика – 2011. СПб.: Норма, 2012.

конечно) те НКО, проекты которых устраивали данных грантодателей и спонсоров, отвечали их приоритетам. Чаще всего получали деньги правозащитные НКО, экологические, благотворительные, исследовательские центры, НКО социальной направленности. Наиболее популярные темы проектов: развитие демократии, гражданское общество, права человека, социально-экономическое развитие, благотворительность, образование, публикации, институциональное развитие НКО. Финансирование выделялось, как правило, на год, суммы варьировались от 10 до 100 тыс. долларов США, средние суммы грантов составляли 40–50 тыс. долларов.

Число общественных объединений в России начало стремительно возрастать после принятия закона 1990 г. Проследим динамику роста числа российских НКО<sup>4</sup>: 1991 г. – 4613 НКО; 1992 г. – 13 993; 1993 г. – 22 662; 1994 г. – 31 390, 1995 г. – 40 481, 1996 г. – 58 075. Как говорится, первоначальное накопление капитала произошло, организации 3-го сектора (НКО) начинали набирать силу и влиять на решения органов власти. В стране появились ростки участия НКО в обсуждении и решении вместе с властными структурами не только своих проблем, но и проблем других НКО<sup>5</sup>. Стали образовываться коалиции НКО, возникли первые общественные палаты (Москва, Новгород, Нижний Новгород). Поступательное развитие ИГО в России было прервано дефолтом 1998 г., властям стало не до проблем гражданского общества, большинство НКО возвратилось на стадию выживания<sup>6</sup>. Вновь ИГО в России стали активно работать лишь к 2004 г.

### **2004–2008 гг. – «оранжевая паранойя» (Росрегистрация, ОП РФ)**

Итак, иностранная помощь российскому 3-му сектору резко ослабла, поскольку после 2003 г.:

– Россию перестали относить к бедным, развивающимся странам;

---

<sup>4</sup> Якимец В.Н. Некоммерческие организации России: динамика роста, проблемы развития, место и роль в реформе социальной сферы // Гражданское общество: первые шаги / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 1999. С. 224.

<sup>5</sup> Под общественным участием мы здесь понимаем участие институтов гражданского общества (ИГО), в нашем случае НКО в процессе подготовки, обсуждения, исполнения и контроля исполнения властных решений. Различают: социальный диалог – форма общественного участия, когда НКО представляют свои интересы перед органами власти; гражданское участие – форма общественного участия, когда НКО представляют и защищают не только свои интересы, но и интересы других НКО; политическое участие – форма общественного участия, когда НКО участвуют в выборах, митингах, акциях протеста.

<sup>6</sup> В своем развитии НКО проходят стадии выживания, стабильности и развития, расцвета (распада). Подробнее см.: Горный М.Б. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: становление и развитие коалиций некоммерческих организаций до 1998 г. // Телескоп. 2017. № 5. С. 17.

– была построена вертикаль власти, демократические права и свободы стали существенно урезаться. В 2004 г. после событий в Беслане прекратились прямые выборы губернаторов. В 2005 г. была образована Общественная палата РФ, полностью подконтрольная властям.

Общая сумма средств, получаемых НКО, начиная с 2006 г. не только не уменьшилась, но даже стала возрастать. На смену иностранным деньгам пришли отечественные: главным образом государственные, а также деньги бизнеса. Через Общественную палату в 2006 г. было распределено среди НКО по конкурсу 500 млн рублей (более 600 НКО получили финансирование) из федерального бюджета. В 2007 г. через шесть «навигаторов» (НКО, тесно связанные с Общественной палатой) более 1300 НКО получили 1250 млн рублей из бюджета. Длительность финансирования – один год, средняя сумма – примерно 1 млн рублей, или 40 тыс. долларов. Если средняя сумма гранта изменилась незначительно, то финансируемые НКО и проекты поменялись существенно. Победителей отбирало жюри, состоящее из экспертов, определяемых «НКО-навигаторами». Критерии определения победителей были неизвестны участникам конкурса (в отличие от ситуации с иностранными грантами, когда такие критерии были известны), поэтому, естественно, список НКО, выигравших конкурс, вызвал много вопросов. Получили, как и ранее, финансирование НКО социальной направленности, доля же правозащитных НКО, экологических, исследовательских центров существенно уменьшилась. В результате финансируются НКО, лояльные по отношению к существующей власти, и не финансируются те, кто ее критикует и пытается контролировать. Можно было спрогнозировать развитие гражданского общества в России на ближайшие годы. Общее число НКО будет возрастать, доля государственного финансирования – возрастать, доля иностранных грантов – падать, доля НКО, лояльных власти, – возрастать, а доля нелояльных – падать.

В 2006 г. происходит первый в новейшей истории всплеск репрессивной активности властей по отношению к ИГО. Опасаясь повторения украинских событий 2004 г., в которых известную роль сыграли НКО, финансируемые западными фондами, в нашей стране были созданы условия, сильно затрудняющие деятельность международных НКО и НКО с иностранным участием<sup>7</sup>: создан специальный орган Росрегистрация<sup>8</sup>, осуществляющий регистрацию НКО, ужесточены требования к созданию и регистрации НКО с иностранным участием. Активисты 3-го сектора назвали этот процесс «оранжевой паранойей».

---

<sup>7</sup> Конечно, до сегодняшних (осень 2017 г.) реалий, когда есть «НКО – иностранные агенты», «нежелательные организации» и пр., еще очень далеко.

<sup>8</sup> Прекратил свое существование в 2008 г.

Подробный анализ поправок, введенных 01.01.2006 № 18-ФЗ<sup>9</sup>, позволяет сделать следующие выводы:

- законодательство ставит НКО под жесткий контроль государства;
- затруднен процесс создания и регистрации НКО, особенно с участием иностранных граждан;
- усложнены процедура отчетности и сама отчетность НКО, особенно филиалов международных НКО и НКО, в состав учредителей которых входят иностранцы: обязательна ежегодная отчетность в Минюст для НКО с годовым бюджетом свыше 3 млн рублей и/или получающих средства из иностранных источников, обязательна публикация отчета в открытых источниках;
- ограничены возможности получения финансирования из иностранных источников.

В 2008 г. президентом стал Д.А. Медведев, и все успокоилось: Росрегистрацию упразднили, и все вернулось на свои места.

### **2009–2012 гг. – элементы гражданского участия и социального партнерства**

Данный период (он практически совпадает с временем президентства Д.А. Медведева) характеризуется тем, что в отношениях НКО и власти просматриваются элементы социального партнерства, появляются признаки гражданского участия.

Во многих субъектах РФ принимаются региональные законы о взаимодействии НКО и власти (в Москве<sup>10</sup>, Перми<sup>11</sup> и др.). В Санкт-Петербурге в 2007 г. разрабатывается, а в начале 2008 г. принимается концепция взаимодействия НКО и власти с говорящим за себя названием: «Общественно-государственное партнерство»<sup>12</sup>. Концепция писалась экспертами как от НКО, так и от органов исполнительной власти, принимался документ правительством города. В документе последовательно описывались принципы, формы и механизмы межсекторного социального партнерства, прилагался план конкретных мероприятий по реализации концепции. В городе силами НКО был разработан и обсужден с жителями проект закона о взаимодействии ИГО с властью в Санкт-Петербурге.

---

<sup>9</sup> Анализ Федерального закона № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». 10.01.2006.

<sup>10</sup> Постановление Правительства Москвы от 25.07.2006 № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 гг.».

<sup>11</sup> Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» № 888-ПК от 21.12.2011.

<sup>12</sup> Горный М.Б. Взаимодействие НКО и власти (опыт Санкт-Петербурга) // Публичная политика – 2007. СПб.: Норма, 2008.

Но в 2010 г. принимается Федеральный закон № 40-ФЗ, который стал регулировать процесс государственной поддержки социально ориентированных НКО. Это, может быть, правильно. Однако с принятием данного документа все НКО стали делиться на «хорошие» (СОНКО) и остальные. Государство поддерживало в основном «хорошие» НКО. Кроме того, во многих регионах стали считать, что все взаимодействия НКО и власти сводится лишь к государственной поддержке организаций 3-го сектора и никакого другого участия НКО в процессе решения проблем государства не требуется. В Санкт-Петербурге не стали принимать обсужденный законопроект. Как реакция на его непринятие со стороны НКО в 2011 г. была образована коалиция «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО»<sup>13</sup>, которая действует и сегодня (осень 2017 г.).

В этот период активно работали коалиции НКО, сами НКО участвовали в обсуждении и реализации программ поддержки СОНКО, причем делали они это совместно с органами власти. В Петербурге силами НКО проводилось совместное обучение чиновников и лидеров некоммерческих организаций<sup>14</sup>.

В 2011 и 2012 гг. ИГО стали участвовать в политической деятельности: в митингах и демонстрациях протеста (марши несогласных), в различного рода выборах – в выборах омбудсмана Санкт-Петербурга, представляя своих кандидатов на этот пост, в выборах в Государственную Думу и региональные органы власти в 2011 г.<sup>15</sup>, в выборах Президента РФ в 2012 г. Президентом был избран В.В. Путин, и власть занялась 3-м сектором вплотную.

### **Период с конца 2012 г. до осени 2017 г.**

С 2012 г., после протестной общественной активности, связанной с выборами в Государственную Думу 2011 г. и президентскими выборами 2012 г., государство взяло курс (и успешно осуществляет его) на коренное изменение институтов гражданского общества, на усиление контроля со стороны властных структур за ИГО. Реализуется политика кнута и пряника.

---

<sup>13</sup> Горный М.Б. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: взаимодействие с властями после дефолта 1998 г. до закручивания гаек (до 2013 г.) // Телескоп. 2017 (в печати).

<sup>14</sup> Эксперты городских НКО (центр РНО, «Стратегия», «Невский ангел») разработали программу обучения для чиновников и НКО и проводили занятия, на которых и члены НКО, и чиновники совместно обсуждали различные проблемы, разрабатывали и защищали проекты.

<sup>15</sup> На выборах в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга в качестве кандидатов участвовали представители таких ИГО, как ГАООРДИ, Правозащитный совет; кроме того, представители городских НКО участвовали в качестве наблюдателей в день голосования на выборах 2011 и 2012 гг.

После всплеска гражданской активности в 2011–2012 гг. принимаются законы об «НКО – иностранных агентах», о митингах и собраниях, закон Димы Яковлева, запрещающий усыновление российских детей иностранцами; проводятся прокурорские проверки. В результате НКО отсекаются от иностранного финансирования, резко ослабляют свою деятельность, связанную с критикой действий власти.

Политика государственной поддержки НКО (законодательство и программы финансирования СОНКО) реально позволяет НКО осуществлять социально значимые проекты, заменяя, таким образом, иностранное финансирование. Однако, во-первых, все НКО делятся на «хорошие» (СОНКО) и «не совсем хорошие» (не СОНКО), а во-вторых, даже среди «хороших» финансируются иные НКО, лояльные власти, и другие проекты – главным образом социальные. В 2016 г. принимается закон об организациях общественной пользы, который вновь делит уже «хорошие» СОНКО на «очень хорошие» (организации общественной пользы) и все остальные СОНКО. Организациям общественной пользы предоставляются серьезные преференции в финансировании услуг, которые они предоставляют населению.

Некоммерческие организации следует отсечь от иностранных денег. Вместо иностранного финансирования увеличится финансирование со стороны государства. Но государственная поддержка будет в первую очередь даваться лояльным НКО, будут финансироваться другие программы и проекты, то есть организации 3-го сектора в нашей стране будут изменяться в направлении, предлагаемом властями: НКО станут (и уже становятся) более лояльными и менее независимыми, все большее развитие получит патрон-клиентская модель взаимоотношений, диалог власти и общества будет сведен к социальному диалогу, все меньше места останется для партнерских отношений для механизмов гражданского и политического участия, типы участия НКО сведутся к неучастию, а в лучшем случае – к имитации участия.

Так осуществляется изменение состава и структуры 3-го сектора, из-за чего он становится все более подконтрольным органам власти.

Кроме того, с 2016 г. изменились организации, распределяющие федеральные бюджетные средства: вместо министерства экономического развития, которое проводило более или менее честные конкурсы, теперь деньги распределяют восемь грантовых операторов: либо полностью подконтрольные власти НКО, либо просто неизвестные общественности организации. Резко снизилось значение ресурсных центров по оказанию методической и организационной поддержки: их роль теперь призваны исполнять общественные палаты разных уровней. Если ресурсные центры (в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Перми и др.) – это профессиональные, а главное, независимые НКО, то общественные палаты в подавляющем большинстве представляют собой

структуры, подотчетные и подконтрольные власти. Независимые ресурсные центры включаются в реестр «иностранцев» (ЦРНО в Санкт-Петербурге), хотя, разумеется, никакой политикой не занимаются. В 2017 г. вновь ситуация поменялась: появился единственный грантовый оператор, связанный с администрацией Президента РФ.

Сегодня 3-й сектор нужен власти только в качестве предоставления услуг населению и ни в каком больше – о реальном участии в решении проблем государства речи не идет.

ИГО в России как-то пытаются консолидировать свои усилия, координировать деятельность по взаимодействию с властью: с 2013 г. по настоящее время после длительного перерыва действует Общероссийский гражданский форум (ОГФ)<sup>16</sup>. Со своей стороны кремлевская администрация и лично В.В. Путин в преддверии думских и президентских выборов в 2011 г. сформировали Общероссийский народный фронт (ОНФ)<sup>17</sup> – массовая организация, функционирующая и сегодня, полностью контролируемая властями.

Теперь вернемся к законодательному регулированию НКО в процессе управления государственными делами. 21 июля 2014 г. принят Федеральный закон № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Закон определяет цели, задачи и принципы общественного контроля, описывает его субъекты и формы, регулирует порядок организации и проведения общественного контроля, определяет его итоги.

Однако основной вывод при внимательном рассмотрении норм закона таков: закон затрудняет проведение общественного контроля институтами гражданского общества, не распространяется на деятельность власти в сферах обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, на работу полиции, судов, на контроль за оборотом наркотиков, за содержанием детей сирот, оказанием психиатрической помощи; № 212-ФЗ исключает из своего регулирования общественные отношения в ходе выборов и референдумов; он делает субъектами общественного контроля общественные палаты и советы при органах власти, но данные организации – это манипулятивные структуры, контролируемые властями, а потому не способные их объективно контролировать. НКО и граждане исключены из субъектов общественного контроля. Также закон не включает в перечень форм общественного контроля наиболее эффективные: такие как отчеты должностных лиц, общественные расследования. В 2016 г. принят федеральный

---

<sup>16</sup> Первый Гражданский форум прошел в 2001 г. Интересно, что открывали его Президент РФ В.В. Путин и председатель Хельсинкской межрегиональной группы Л.М. Алексеева. О деятельности нынешнего форума можно узнать на сайте <https://civil-forum.ru/>.

<sup>17</sup> См.: URL: [onf.ru](http://onf.ru).

закон о формировании региональных общественных палат, который делает состав общественных палат полностью подконтрольным властям.

Независимая оценка качества предоставляемых услуг является составной частью общественного контроля. 21 июля 2014 г. в один день с законом об общественном контроле принят Федеральный закон № 256 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования». Данный закон определяет цели независимой оценки, регулирует подготовку, организацию, проведение независимой оценки и подведение ее итогов. Закон определяет состав, права и полномочия общественных советов по проведению независимой оценки. Такие советы создаются, и некоторые из них (например, в Санкт-Петербурге) являются реально работающими независимо от органов власти, выгодно отличаясь от других общественно-консультативных структур при органах власти.

В заключение сравним количество НКО в РФ с 1990 г. до наших дней (рис. 1).

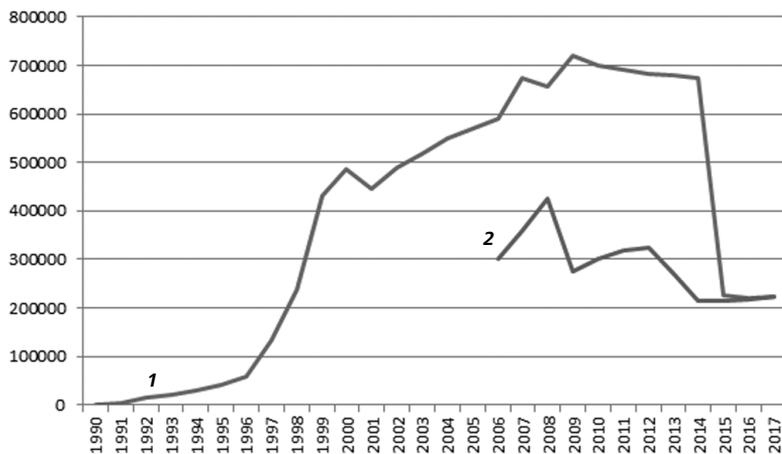


Рис. 1. Количество НКО в РФ. **1** – общее число зарегистрированных НКО, **2** – число НКО без учреждений. Начиная с 2015 г., кривые совпадают.

Для построения графика взяты данные Госкомстата (Росстата), Министерства юстиции, Федеральной налоговой службы, ЕГРЮЛ и Общественной палаты РФ. Видно, что данные за 2006–2014 гг. различаются более чем в два раза. Дело в том, что в НКО в эти годы включались все органы государственной

и муниципальной власти, в том числе учреждения. Например, в докладе Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» на 1 октября 2006 г. в стране было зарегистрировано 665 623 НКО, из которых 306 603 представляли собой учреждения, включая органы государственной и муниципальной власти. Остальные 359 020 единиц – это структуры гражданского общества, оформленные в качестве зарегистрированных организаций<sup>18</sup>. С 2014 г. учреждения перестали включать в число НКО. Кроме того, в Министерстве юстиции и Федеральной налоговой службе регистрация происходит по-разному.

На изменение численности организаций 3-го сектора серьезное влияние оказал кризис, начавшийся в 2008 г. и продолжающийся до настоящего времени. За 2012–2015 гг. число НКО в России снизилось на 33% (такие результаты показывает исследование Общественной палаты). В 2015–2017 гг. динамика численности НКО стабилизировалась, в это время в РФ имеется порядка 225 000 зарегистрированных НКО (в Санкт-Петербурге в 2017 г. – меньше 12 000, а в 2012 г. их было более 16 000).

\*\*\*

Реформы, касающиеся гражданского общества в России, прошли извилистый путь. 3-й сектор поддерживался государством до 2006 г., были попытки поставить НКО под контроль в 2006–2008 гг., имел место некоторый расцвет ИГО в 2009–2012 гг., в настоящее время его роль низведена до организаций, предоставляющих услуги населению. Что будет дальше: поживем – увидим.

---

<sup>18</sup> URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/344/image/344-141.pdf>.

---

Козлова Н.Н., Овчарова О.Г., Успенская В.И.

# От пола к гендеру, от гендера к полу: тенденции российских реформ

## Аннотация

В статье анализируются этапы и содержание реформ, направленных на преодоление гендерной асимметрии российского общества. Авторы выделяют несколько направлений преобразований: реформы, объектом которых являются непосредственно женщины; реформы сфер, аффилированных с гендерной проблематикой, прочие реформы, результаты которых по-разному влияют на положение мужчин и женщин. Исследователи отмечают эклектичность и непоследовательность гендерной политики российского государства, его отказ от созданных в 1990-х – начале 2000-х гг. нормативно-правовых актов и институтов по обеспечению гендерного равенства, консервативный поворот в сторону демографической и семейной политики.

## Постановка проблемы

В современном российском публичном пространстве отчетливо артикулируются проблемы, связанные с нерешенностью «женского вопроса» и гендерного равенства<sup>1</sup>. Под гендерным равенством в данной работе подразумевается равный учет в социуме интересов, потребностей и приоритетов как мужчин, так и женщин. Значение и последствия гендерного равенства выражены следующей логикой: «человеческий капитал > права человека > гендерное равенство > устойчивое развитие > прогресс > качество жизни». Гендерная асимметрия, напротив, характеризует неравенство социально-политических позиций и статусов мужчин и женщин. Феминизация бедности, низкий уровень представленности женщин в органах государственной власти и управления и т. п. представляют собой проявления гендерной

---

<sup>1</sup> Козлова Н.Н. Политическая философия российского консерватизма XIX – первой половины XX века: гендерные аспекты. Дис. ... докт. полит. наук. М., 2014. С. 4.

В конце статьи авторы формулируют свои предложения по реализации политики гендерного равенства.

**Ключевые слова:** женский вопрос, гендер, гендерное равенство, гендерная асимметрия, права женщин, национальная стратегия в интересах женщин

асимметрии, преодоление которой и является задачей государственной политики, гарантирующей равные права и равные возможности женщинам и мужчинам.

В отечественной политической науке проблемы гендерной асимметрии и механизмов ее преодоления анализируются в работах С.Г. Айвазовой<sup>2</sup>, О.А. Ворониной<sup>3</sup>, А.А. Гнедаш<sup>4</sup>, Н.Н. Козловой<sup>5</sup>, О.Г. Овчаровой<sup>6</sup>, Т.Б. Рябовой<sup>7</sup>, А.А. Темкиной<sup>8</sup>, В.И. Успенской<sup>9</sup>, О.А. Хасбулатовой<sup>10</sup> и др. Рассматривая политику государства по достижению гендерного равенства 1990-х – начала 2000-х гг., российские исследователи отмечают непроясненность концептуальных оснований данной политики, непоследовательность и эклектичность предлагаемых мер ее реализации, отсутствие финансовых гарантий

<sup>2</sup> Айвазова С.Г. Русские женщины в лабиринте равноправия. М.: РИК Русанова, 1998. 408 с.

<sup>3</sup> Воронина О.А. Политика гендерного равенства в современной России: проблемы и противоречия // Женщина в российском обществе. 2013. № 3. С. 12–20.

<sup>4</sup> Гнедаш А.А. Национальный механизм гендерного равенства в современной России и странах мира: акторы, глобальный и локальный уровни, сетевые ресурсы // Женщина в российском обществе. 2016. № 4 (81). С. 3–20.

<sup>5</sup> Козлова Н.Н. Депутатский корпус Центрального федерального округа: гендерное измерение // Женщина в российском обществе. 2016. № 4 (81). С. 58–71.

<sup>6</sup> Овчарова О.Г. Гендерная асимметрия и политика. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2007. 280 с.

<sup>7</sup> Рябова Т.Б. Пол власти: гендерные стереотипы в современной российской политике. Иваново: Ивановский государственный университет, 2008. 246 с.

<sup>8</sup> Темкина А.А. Государственное конструирование гендера в советском обществе // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1/ № 3–4. С. 299–321.

<sup>9</sup> Успенская В.И. Политические партии как ключевой фактор повышения роли женщин в политике // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2012. № 16. С. 15–24.

<sup>10</sup> Хасбулатова О.А. Реалии российской гендерной политики в XXI столетии // Женщина в российском обществе. 2011. № 3 (60). С. 4–12.

осуществления декларируемых проектов. Обратимся к истории вопроса, а затем – к перспективам его решения.

Проблема гендерного равенства возникла в дискурсе западных стран и мирового сообщества во второй половине XX в. как составная часть концепции равенства. Цель гендерного равенства – возможность представителей обоих полов на равных правах принимать участие в различных сферах частной и общественной жизни. Многочисленные исследования показали, что гендерное равенство является условием и показателем уровня демократического и социально-экономического развития государства и личности. По мнению Н.А. Шведовой, высокая степень гендерного равенства означает раскрепощение женского человеческого потенциала, что способствует повышению экономической эффективности и достижению других ключевых целей в области развития. Кроме того, гендерное неравенство отражается и на мужском человеческом потенциале, который сковывается в результате гендерных стереотипов и предрассудков<sup>11</sup>.

Авторы данной статьи рассматривают политику гендерного равенства как сложный, многоуровневый феномен, в связи с чем предлагается выделить следующие направления анализа данной проблемы:

- реформы, объектом которых являются непосредственно женщины;
- реформы сфер, аффилированных с гендерной проблематикой, – семейная, демографическая политика, домашнее насилие, сексуальная ориентация, искусственное прерывание беременности и пр.;
- прочие реформы (экономические, политические, пенсионная, реформа образования, здравоохранения и т. д.), результаты которых по-разному влияют на положение мужчин и женщин.

### **История «женского вопроса» в России**

«Женский вопрос» возник в российской общественно-политической повестке дня в 60-е гг. XIX в. и фокусировался на выяснении роли и места женщины в модернизирующемся обществе. Советская власть «окончательно решила женский вопрос» (И.В. Сталин) тем, что уравнила в правах женщин и мужчин (этот постулат был закреплен в Конституции СССР 1977 г. – «женщина и мужчина имеют в СССР равные права»). К концу 1980-х гг. в советской гендерной системе наметились две тенденции, два конфликтующих публичных дискурса, в рамках которых обсуждался «женский вопрос»<sup>12</sup>. Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев поставил «вопрос о том, как в полной мере

<sup>11</sup> Шведова Н.А. Развитие человеческого капитала и гендерное равенство: умная гендерная политика // Женщина в российском обществе. 2015. № 3/4 (76/77). С. 17–30.

<sup>12</sup> Пушкарева Н.Л. Гендерная система Советской России и судьбы россиянок // Новое литературное обозрение. 2012. № 5 (117). С. 15.

вернуть женщине ее истинно женское предназначение»<sup>13</sup>, с одной стороны, а исследователи и представители женских общественных организаций развернули критику советской политики по решению женского вопроса – с другой. С точки зрения последних, советская политика государственного феминизма проводилась не в интересах женщин, а в интересах государства, использовавшего трудовой ресурс женщин для решения задач социалистического строительства<sup>14</sup>.

### **1990-е гг.: новые нормативно-правовые акты и институты по обеспечению гендерного равенства**

В Конституцию РФ 1993 г. были включены ряд статей (ст. 19, 37, 38) в которых декларировались «равные права и свободы и равные возможности для их реализации» для женщин и мужчин, утверждались гарантии равенства «прав и свобод человека и гражданина независимо от пола...». Принцип равенства мужчин и женщин также дополнительно был закреплен в Конституциях и Уставах 34 субъектов Российской Федерации<sup>15</sup>.

Дискурсно и содержательно нормативно-правовые акты 1990-х гг. были связаны с советским гендерным режимом, поскольку в качестве цели провозглашали «улучшение социально-экономического статуса женщин». В Указе Президента РФ от 04.03.1993 № 337 «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин» было озвучено, что «осуществление целостной государственной политики по улучшению положения женщин является одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства»<sup>16</sup>.

Актуализация проблемы гендерного равенства в российском политическом поле произошла в связи с проведением в 1995 г. в Пекине IV Всемирной конференции ООН по положению женщин. Документы, принятые на конференции, ознаменовали новый этап в осмыслении «женского вопроса»: происходит постепенный переход от акцентирования необходимости улучшения положения женщин и преодоления дискриминации к идее гендерного равенства<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Горбачев М.С. Перестройка и новое политическое мышление. М.: Изд-во политической литературы, 1987. С. 117.

<sup>14</sup> Посадская А.И., Римашевская Е.М., Захарова Н.К. Как мы решаем женский вопрос // Коммунист. 1989. № 4. С. 56–65.

<sup>15</sup> Гендерная экспертиза российского законодательства. М.: БЕК, 2001. С. 244.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 04.03.1993 № 337 «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин». URL: <http://base.garant.ru/6150171/> (дата обращения 25.09.2017).

<sup>17</sup> Воронина О.А. Феминизм и гендерное равенство. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 87.

В целях реализации пекинских документов в 1996 г. Правительством РФ было принято Постановление «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации»<sup>18</sup>. Однако исполнительная власть РФ выборочно отнеслась к рекомендациям Пекинской платформы действий, отметив только 5 из 12 направлений: соблюдение прав женщин в единстве с правами и основными свободами человека; участие женщин в принятии решений на всех уровнях; обеспечение равных условий на рынке труда; охрана здоровья женщин; насилие в отношении женщин. Помимо данного документа были приняты Указ Президента РФ от 30.06.1996 № 1005 «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Постановление Правительства РФ от 29.08.1996 № 1032 «Об утверждении Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года». 20 ноября 1997 г. Государственной Думой РФ была одобрена «Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» (№ 1929-II)<sup>19</sup>.

На период 1996–2001 гг. ООН был подготовлен план по улучшению положения женщин. Его результаты обсуждались на 44-й Сессии Комиссии по положению женщин (март 2001 г.). В свою очередь Правительство РФ приняло Распоряжение от 28.06.2001 № 855-р «Об утверждении национального плана действий по улучшению положения женщин в Российской Федерации и повышению их роли в обществе на 2001–2005 годы».

В данных нормативно-правовых актах ярко выражен эклектичный подход к решению «женского вопроса». С одной стороны, в них постулируются общемировые тренды, направленные на гендерное равенство, а с другой – воспроизводится патерналистский тип государственной политики<sup>20</sup>, направленный на укрепление семейных отношений, развитие сети физкультурно-оздоровительных и спортивных женских и семейных клубов и т. д. Финансирование программ не предусматривалось.

Для реализации мероприятий, намеченных в указанных выше нормативно-правовых актах, были созданы новые институты: Общественная комиссия по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ;

---

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 08.01.1996 № 6 «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/1518536/> (дата обращения 25.09.2017).

<sup>19</sup> «Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9053195> (дата обращения 26.09.2017).

<sup>20</sup> *Хасбулатова О.А.* Российская гендерная политика в XX столетии: мифы и реальность. Иваново: Ивановский государственный университет, 2005. С. 9–10.

Межведомственная комиссия по вопросам улучшения положения женщин при Министерстве социальной защиты (в 1997 г. она была преобразована в Комиссию по вопросам улучшения положения женщин); Комитет по делам женщин, семьи и молодежи в Государственной Думе РФ; Отдел социально-экономического положения женщин Департамента по делам семьи, женщин и детей Министерства труда и социального развития РФ; Отдел по вопросам женщин, семьи, молодежи в аппарате Уполномоченного по правам человека РФ; Комиссия по делам женщин в Совете Федерации РФ, а также аналогичные структуры в региональных органах государственной власти. Однако полномочия данных органов были сформулированы весьма размыто, а деятельность не обеспечена ни финансовыми, ни кадровыми ресурсами.

В 2000 г. начинается новый этап в разработке законодательства, направленного на решение «женского вопроса». Проект Федерального закона РФ № 284965-3<sup>21</sup> «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации» вносится группой депутатов (В.В. Володин, Е.Ф. Лахова, О.В. Морозов, Г.И. Райков) и принимается Государственной Думой РФ в первом чтении 16 апреля 2003 г.<sup>23</sup> Согласимся с мнением О.А. Ворониной в том, что законопроект отражает либеральные представления о формально-правовом равенстве<sup>24</sup>.

### **2000-е гг.: консервативный поворот**

В ходе административной реформы 2000-х гг. структуры, занимающиеся проблемами гендерного дисбаланса, были ликвидированы. В этот момент вопросами гендерного равенства частично занимается лишь Комиссия по делам женщин, семьи и детей Государственной Думы РФ.

В 2008 г. Правительство РФ в своем официальном отзыве отказалось поддерживать законопроект «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации», ссылаясь на то, что многие его положения уже содержатся в Трудовом кодексе. Второе чтение законопроекта было отложено до 2012 г. Деятельность же российского парламента сосредоточилась на разработке законопроектов, направленных

---

<sup>21</sup> Проект № 284965-3. Федеральный закон «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?Number=284965-3&sort=date> (дата обращения 26.09.2017).

<sup>22</sup> Воронина О.А. Феминизм и гендерное равенство... С. 129.

<sup>23</sup> См.: п. 4 ст. 8 ФЗ РФ № 95-ФЗ «О политических партиях». URL: [http://base.garant.ru/183523/1/#block\\_8](http://base.garant.ru/183523/1/#block_8) (дата обращения 29.09.2017).

<sup>24</sup> Темкина А.А. Гендерный вопрос в современной России. URL: <http://genderpage.ru/?p=622> (дата обращения 24.09.2017).

на решение демографических и семейных проблем: запрет на пропаганду гомосексуализма, поправки в Закон об охране здоровья, направленные на существенное ограничение доступа к абортam и др.

Единственным, по сути, позитивным аспектом законодательного закрепления принципов гендерного равенства можно назвать принятие в 2001 г. ФЗ РФ № 95-ФЗ «О политических партиях». Пункт 4 статьи 8 этого закона указывает на необходимость соблюдения паритета при выдвижении кандидатов на выборах различного уровня: «политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам РФ разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления»<sup>25</sup>. Однако обсуждение вопроса о введении гендерных квот в ФЗ РФ № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ», которое могло бы усилить эффективность закона «О политических партиях», успехом не увенчалось. Фокус реформ сместился на семейную политику, что в большей степени соответствует стратегии «женской», а не гендерной политики. Таким образом, можно сказать, что современная гендерная политика опирается на демографическую стратегию: введение родового сертификата с целью повышения качества медицинского обслуживания беременных женщин в родильных домах (2006 г.), введение материнского капитала на второго и последующих детей с ежегодной индексацией (2007 г.), значительное увеличение размера единовременной выплаты в связи с рождением ребенка (2011 г.), новое исчисление размера пособия по уходу за ребенком (2011 г.), бесплатное выделение в собственность семье с тремя и более детьми земельного участка с коммуникациями для строительства жилья или продажи (2011 г.).

Российское государство формально придерживается международно-правовых стандартов в области прав женщин. При этом, по выражению А.А. Темкиной, равенство и не отрицается, но «неуместным оказывается его законодательное оформление и применение к нему гендера как концепта»<sup>26</sup>.

Фактически государство устранилось от реализации политики гендерного равенства и в то же время не обеспечивает эффективную социальную защиту женщинам. В таком контексте, подчеркнем, гендерное равенство – тот самый баланс социально-политических сил и общественный диалог, позволяющий

---

<sup>25</sup> Сунгуров А.Ю. Институционализация прав человека в современной России: первые штрихи к картине // Публичное пространство, гражданское общество и власть: Опыт развития и взаимодействия / отв. ред. А.Ю. Сунгуров. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. С. 231–232.

<sup>26</sup> Соловьев А.И. Цивилизация versus политика. Российские иллюстрации // Власть. 2007. № 8. С. 6.

реальным образом прийти к практике равного сосуществования в условиях гибкой политики, учитывающей права и интересы всех. А о сложностях формирования института равенства в современной России писали и пишут все российские политологи. Так, А.Ю. Сунгуров считает незавершенным и «пробуксовывающим» процесс институционализации прав человека, что отражает проблемы вхождения этой концепции в политическую риторику правящей элиты<sup>27</sup>. А.И. Соловьев подчеркивает, что социально-политический профиль традиционализма показывает пренебрежение гражданскими ориентациями и «правовыми методами регуляции совместного поведения (приниженный статус норм кодифицированного права)»<sup>28</sup>.

### **Возвращение проблематики в политическую повестку дня**

В 2011 г. проблему равноправия полов начала обсуждать Общественная палата РФ, внимание вопросам гендерного равенства уделяет Совет по правам человека при Президенте РФ. Проект ФЗ РФ «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации» был включен в Календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой РФ на 27 января 2012 г. Однако принятие законопроекта так и не состоялось по причине активного противодействия консервативных сил: были организованы акции протеста под лозунгами: «Осторожно, гендер!», «Гендер – знак беды» и т. д. В листовке руководителя Межрегионального общественного движения «Семья, любовь, Отечество», члена Президиума ЦС Всероссийского общественного движения «Народный собор» Людмилы Рябиченко читаем: «Предлагаемый закон дезориентирует граждан, вводит новое искусственное понятие “гендер”, запутывающее граждан, создающее неясность, множественные трактования, и которое размоет существующие четкие нормы. После этого путем дополнительных комментариев, толкований и подзаконных актов будет создана новая правовая реальность, легализующая чуждые нашему обществу нормы и дающая дополнительные права извращенцам. Именно так, в несколько этапов, это происходило на Западе»<sup>29</sup>. 27 января 2012 г. рассмотрение проекта во втором чтении было отложено. В настоящий момент его текст размещен на официальном сайте Государственной Думы РФ как ожидающий принятия. 6 октября 2016 г. было принято решение назначить ответственный

---

<sup>27</sup> Осторожно: гендер! URL: [http://ruskline.ru/analitika/2012/02/14/ostorozhno\\_gender/](http://ruskline.ru/analitika/2012/02/14/ostorozhno_gender/) (дата обращения 25.09.2017).

<sup>28</sup> Вячеслав Володин настаивает на защите прав женщин. URL: [https://ivan4.ru/news/society/vyacheslav\\_volodin\\_insisted\\_on\\_the\\_protection\\_of\\_women\\_s\\_rights/](https://ivan4.ru/news/society/vyacheslav_volodin_insisted_on_the_protection_of_women_s_rights/) (дата обращения 27.09.2017).

<sup>29</sup> Голодец: Зароботная плата женщин в России меньше на 26%, чем у мужчин. URL: <http://www.regnum.ru/news/2322074.html> (дата обращения 27.09.2017).

за его реализацию комитет. Группа депутатов, инициирующих данный законопроект, по-разному видит его перспективы. В частности, автор проекта Екатерина Лахова утверждает, что сегодня эта инициатива устарела. Нынешний глава Комитета по вопросам семьи, женщин и детей, представительница КПРФ Тамара Плетнева просила председателя Государственной Думы РФ В.В. Володина отозвать законопроект, но спикер заявил, что не готов отказаться от защиты прав женщин<sup>30</sup>.

8 марта 2017 г. вышло Распоряжение Правительства России № 410-р «Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы». Новый документ не содержит понятия «гендер», а предлагает преодолевать гендерную асимметрию, сосредоточившись на решении женских проблем. Национальная стратегия предлагает пять направлений: всестороннее решение вопросов материнства; повышение конкурентоспособности женщин на рынке труда за счет принятия антидискриминационных мер (запрещение объявлений о вакансиях, содержащих требования о поле, возрасте и семейном положении), а также за счет организации профобучения женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком; поэтапное повышение оплаты труда в бюджетных секторах экономики; создание благоприятных условий для совмещения семейных обязанностей по воспитанию детей, в том числе детей-инвалидов и детей с ОВЗ; господдержка малого и среднего предпринимательства, господдержка социально ориентированных женских НКО. Заместитель председателя Правительства О. Голодец на заседании Координационного совета по Национальной стратегии заявила, что заработная плата женщин в России на 26% меньше, чем у мужчин; женщины на ответственных государственных постах представлены плохо; призвала к равноправию полов в российской политике<sup>31</sup>. В сентябре 2017 г. Президент РФ В.В. Путин выступил на саммите БРИКС в Сямэне в поддержку женского предпринимательства. В том же месяце в СМИ была широко растиражирована информация о необходимости участия в президентских выборах 2017 г. кандидата-женщины. Однако важно отметить, что, несмотря на такие громкие декларативные заявления, средств на реализацию «Национальной стратегии в интересах женщин на 2017–2022 годы» не было выделено, все мероприятия вписаны в уже существующие государственные программы.

---

<sup>30</sup> Айвазова С.Г. Метаморфозы гендерного дискурса в поле консервативной политики // Россия в условиях новой политической реальности: стратегия и методы развития. Материалы Всероссийской научной конференции РАПН, Москва, РАНХиГС при Президенте РФ, 25–26 ноября 2016 г. М.: Проспект, 2016. С. 24.

<sup>31</sup> См. статьи М.Б. Горного, А.М. Везириной, А.Ш. Гонтмахера в настоящем сборнике.

### **Последствия гендерно-нейтральной политики в России и рекомендации по устранению гендерных разрывов**

С нашей точки зрения, политизация реформ, направленных на социально-политическое закрепление принципов гендерного равенства, на данный момент тормозит принятие конкретных законов. Рост консервативных настроений и ценностей ведет к тому, что гендер становится цивилизационным барьером. Отсутствие правовых и социальных механизмов устранения дискриминации, безусловно, множит социальные проблемы. В данной логике следует рассматривать Федеральный закон РФ № 8-ФЗ от 07.02.2017 о декриминализации побоев («шлепки Мизулиной»). Следует согласиться с С.Г. Айвазовой, которая наиболее отчетливо резюмировала современные тенденции: «Консервативная волна, накрывшая поле российской политики, привела к метаморфозам гендерного дискурса у его влиятельных игроков – изменяющийся политический контекст потребовал перемен и в нормативных предписаниях. Под давлением этого обстоятельства депутаты VI созыва Государственной Думы практически похоронили законопроект о государственных гарантиях гендерного равноправия; православные активисты предприняли массированное наступление на законопроект о профилактике домашнего насилия; правительственные чиновники затормозили его внесение в парламент; усилиями РПЦ и различных политических деятелей началась агрессивная антиабортная кампания и т. д. Закрепленная еще в начале 1990-х гг. во многих законодательных актах РФ, включая Основной закон страны, норма “равных прав и свобод и равных возможностей их реализации для женщин и мужчин” сначала вышла из моды, а затем оказалась напрочь забытой политическими игроками. На смену ей пришли сентенции “онтологической” морали, скрепленные идеей “естественного назначения” полов»<sup>32</sup>. Зигзаг российской политики от утверждения либеральной идеи до консервативного поворота отмечают многие авторы данной монографии<sup>33</sup>.

Таким образом, гендерный разрыв в России по всем ключевым социальным сферам становится все больше. И, заметим, в настоящее время эта проблема выходит за границы российского государства и общества на международный уровень. Поскольку в современном мире соблюдение государством принципов гендерного равенства выступает свидетельством равноправия мужчин и женщин и указывает на уровень цивилизованности и демократизации страны, многие весомые международные организации составляют рейтинги, демонстрирующие гендерный статус государства – социальное положение

<sup>32</sup> Овчарова О.Г. Гендерная асимметрия политики: изменение мировой конфигурации // Человек. Сообщество. Управление. 2016. № 2 (Т. 17). С. 70–81.

<sup>33</sup> Индекс гендерного неравенства – 2016. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0713/reprod01.php> (дата обращения 27.09.2017).

женщин как социальной группы в зависимости от системы властных, культурных, экономических отношений, существующих в государстве. На данный момент Международный рейтинг России по гендерным показателям крайне низок, что влияет на ее репутацию и обеспечивает представление о незначительном потенциале развития данной проблемы в государстве.

В связи с этим мы предлагаем:

1. Принять закон о гендерном равенстве, обеспечивающий статьи Конституции РФ и положения международных документов о гендерном равенстве. Скорректировать в соответствии с положениями закона о гендерном равенстве реформы и программы, направленные на улучшение положения женщин в Российской Федерации.

2. Осуществлять все необходимые меры государственной поддержки гендерно ориентированным НКО как наиболее заинтересованным и активным акторам реализации и обеспечения политики гендерного равенства. В конечном итоге и решение вопроса гендерного неравенства, и сотрудничество государства и НКО демонстрируют демократичность государства, развитое гражданское общество, верховенство закона и уважение прав человека<sup>34</sup>.

3. Обеспечить полноценную реализацию гендерного образования и просвещения.

4. Уделять приоритетное внимание проведению государственной политики исторической памяти о роли женщины в государстве и обществе.

5. Включить в риторiku средств массовой информации материалы, направленные на изменение и искоренение традиционных практик и стереотипов, содержащих дискриминационный характер в отношении женщин.

---

<sup>34</sup> См.: Горный М.В. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. № 2. С. 220.

## **Раздел 2.**

# **Реформирование исполнительной власти**

---

Гонтмахер Е.Ш.

# О пенсионной реформе<sup>1</sup>

Вы знаете, я себя всегда считаю исследователем, аналитиком. Я все-таки в советское время работал в экономическом институте при Госплане РСФСР. Но это был своеобразный опыт, потому что это не академическая наука. 5 января 1992 г. я вышел на работу в качестве начальника управления Минтруда, управления уровня жизни и социальной поддержки населения. Вы представляете: либерализация цен, инфляция. Мы входили внутрь советского Госкомтруда. Нам нужно было сменить поколение управленцев! Это же была целая революция: смена советских структур на российские. Было интересно. Мы там много чего изобрели. Прожиточный минимум изобрели. Изобрели там вообще все, что связано с занятостью. Пенсии ликвидировали. Кстати, этот эпизод забыть. А мы тогда, в начале 1992 г., просто ликвидировали пенсии и всем платили одинаковое пособие. К чему мы сейчас, кстати, идем.

Там была Элла Александровна Памфилова, министр социальной защиты. Мы с ней работали в деле организации адресной социальной защиты. Оттуда пошло многое из того, что и сейчас применяется. Потом мы с Эллой Александровной ушли в Администрацию Президента, создали Совет по социальной политике при Президенте. А потом меня уже молодые реформаторы – Сысуюев, Немцов, Чубайс – позвали в Аппарат Правительства возглавить социальный департамент. И там было интересно. За шесть с половиной лет я поработал с шестью премьерами. Последним был Касьянов. Я ушел абсолютно добровольно после начала дела ЮКОСа, да и работа в правительстве уже была неинтересной. С тех пор занимаюсь свободной деятельностью: в Академии наук, ИНСОРе, КГИ. Вообще я в интеллектуальном смысле наслаждаюсь. Но как гражданин, конечно, недоволен.

<sup>1</sup> Отредактированная автором стенограмма его выступления на шестом семинаре цикла «Российские реформы», 21 апреля 2016 г. (Москва, ГПЦ «Стратегия», Б. Садовая ул., д. 4).

Я смотрю на ситуацию с экспертной, аналитической стороны. Кстати, работа в ИМЭМО мне очень помогает, потому что там мощный коллектив, один из немногих, которые сохранились с советской поры. Очень высокий интеллектуальный уровень, хотя люди, конечно, постарели, но есть и молодые, профессионально занимающиеся глобальными проблемами, разными странами. Мне очень нравится с ними общаться, очень много получаю.

Как это ни удивительно, меня социалка мало уже интересует. Хотя по моим сугубо профессиональным темам я в курсе событий, что-то пишу, публикуюсь, в том числе в научных журналах именно по социальным вопросам. Но с точки зрения политической, общественно-политической, я прекрасно понимаю, что корень наших проблем не в традиционной социальной сфере. Главное, что нужно делать, — всеобъемлющая реформа, которую нужно проводить в нашей стране.

Приведу пример именно социальной реформы. Вот пенсионная реформа 2002 г. Должен вам сказать, что я как один из ее участников был секретарем Национального совета при Президенте. Этот Совет возглавлял Касьянов. И я вытаскивал на себе подготовку всех документов и участвовал в содержательной части. Там, конечно, было несколько авторов: и Михаил Дмитриев, и Починок покойный, и Михаил Зурабов; естественно, Кудрин участвовал, Греф. Было много людей, принимавших участие. Валентина Ивановна Матвиенко, которая была вице-премьером. Мне приходилось тоже в этом участвовать и сбивать все это в кучу, потому что документы шли через меня. Должен сказать, что это один из немногих примеров успешной подготовки реформы социальной. Почему? Потому что, как я уже сказал, пенсии мы ликвидировали в 1992 г. с испугу, потом мы начали восстанавливать потихоньку. Там длинная история. Были две разные схемы пенсионного обеспечения до конца 1990-х гг. Они менялись. Был, например, индивидуальный коэффициент пенсионера, который ограничивал максимальный размер пенсии. Это все было в условиях безденежья. Потом с конца 1997 г. эта команда: Сысуев, Немцов, Чубайс — и остальные коллеги, когда мы туда пришли, задумались, что необходимо делать долгоиграющую пенсионную реформу. В преддверии гипотетического экономического роста. И мы несколько лет вели большую экспертную деятельность. Привлекли всех возможных экспертов, которые были в России. Кстати, их не так много. Мы сейчас сказали про социалку, что реальных профессионалов мало, на пальцах можно пересчитать. Может, я ошибаюсь и где-то есть люди, которые тоже задействованы в этой тематике. Но те, с которыми реально можно говорить на одном языке, без спекулятивных вещей, мало. По пенсионке еще хуже. Мы привлекали всех возможных людей, которые остались еще с советского времени. Привлекали, конечно, иностранных специалистов, лучших. Всемирный банк нам очень помог.

В Правительстве были жуткие дискуссии. Очень тяжело шел процесс особенно вокруг накопительной части, но мы договорились. Пенсионную реформу запустили в 2002 г. Она, с моей точки зрения, была очень сбалансированной. Я скажу так: лучшие мировые эксперты по пенсионным делам ее очень высоко оценили. А там ведь что предполагалось? Понятно, что если ничего вокруг пенсионной системы не реформировать, мне это было ясно уже тогда, то, само собой, лучшее начинание сгинет, оно засохнет, угонет, и всё. Поэтому для того типа пенсионной реформы, которую мы затеяли, нужно было развивать финансовые инструменты. Я в этом не специалист. Я знаю негосударственные пенсионные фонды, да. Но, например, я предлагал коллегам: «Друзья, – говорю, – давайте, может, что-то с банками сделаем? Потому что если мы переходим на систему хотя бы частичных накоплений, то тогда негосударственных пенсионных фондов недостаточно. Должны быть специальные банковские счета». Вот у нас, если в банк прийти, то на сколько лет вы можете положить? Ну, на 3, на 4, на 5 лет, правильно? Срочные счета, депозиты. Максимум. Вы не можете положить на 30 лет, скажем. Не можете принципиально, потому что у нас такая банковская система. Да и вообще экономика такая. Но, в принципе, нормальная пенсионная система современного типа именно страховая, когда она уходит от зависимости от демографии.

Почему нужна накопительная часть? Потому что она все-таки ослабляет зависимость от демографии. Соотношение между работающими и пенсионерами постоянно ухудшается. Понятно, что это происходит при постоянном пенсионном возрасте. Я говорю: «Ну, ребята, давайте сделаем в банках специальные счета, чтобы сами люди вносили деньги, не работодатель. Чтобы у людей были льготы. Допустим, чтобы у них не брали подоходный налог с этой суммы, причем без ограничений, чтобы у этих банков были льготы, очевидно, по размещению, по процентам, по налогообложению, прибыли и прочее. И много всего другого, потому что в мире это все давно изучено. И тогда эти люди понесли бы деньги, особенно молодые, на 30–40 лет вперед» Но это один из элементов.

Были колоссальные споры: можно ли помещать эти накопительные деньги, допустим, в западные активы. Но я всегда был сторонником того, чтобы это было максимально возможно. Россия не самый большой рынок, например, фондовый, инвестиционный и прочее. Почему бы и нет? Даже чилийцы сначала размещали у себя, а потом, когда денег стало много, они взяли и разрешили размещать своим частным фондам в американские фонды. Нужно было сделать такой прорыв с точки зрения российского финансового рынка, финансовых инструментов. Сразу говорю: не сделали. Инвестиционный процесс. Понятно, что эти деньги надо не только в банки вкладывать или в те же НПФ – нужны инвестиции. И те же Кудрин, Греф, они же мечтали про эти деньги, которые пойдут в экономику. Хорошо. Но для этого нужен же инвестиционный

климат. Но так и не создали, что же говорить? И в результате сейчас вот эти деньги на накопительных счетах либо на банковских депозитах лежат, на коротких под небольшие проценты, либо вообще заморожены, в какие-то акции вкладывали, а сейчас это жутко невыгодно из-за падения курса. И в общем, деньги омертвлены. Они даже в экономику не пришли. Этот модуль недоработали, и всё. Потом вдруг с этой реформой стали делать всякие эксперименты. Например, давайте возьмем введение максимального размера заработка, с которого берутся отчисления в Пенсионный фонд. Помню, я разговаривал с большими людьми, теми, кто принимает решения. «Зачем вы это делаете?» – «Это ж либеральный подход. Пусть люди платят минимальные суммы, а сами идут в частные фонды и вкладывают деньги туда». Я говорю: «Ребята, вы не подготовили никакой инфраструктуры. Куда человеку нести свои деньги? В городе Урюпинске человек не знает, что такое негосударственный пенсионный фонд. Даже до сих пор. Потом все эти фонды – корпоративные. Они при Газпроме, Роснефти, Сбербанке. Ты там работаешь, участвуешь, а вот ты с улицы взял и пришел – тебя не возьмут. Даже ради эксперимента попробуйте в Москве пойти и открыть счет в негосударственном пенсионном фонде. Попробуйте просто найти фонд, который вас примет. Это большая проблема. Вы, конечно, найдете, но это такой геморрой. Повторяю: не сделали широким доступ к финансовым инструментам в результате.

Хорошо, у человека миллион рублей в месяц зарплата. Надо ли брать взнос в пенсионную систему со всей этой суммы? Да, конечно. Потому что пенсионная система должна иметь страховой характер – это система адекватности: сколько заплатил – почти столько получил на выходе.

Нет, все-таки ввели этот «потолок». И что в результате? В результате Пенсионный фонд тут же сел на мель с точки зрения дефицита ресурсов, что мы видим и до сих пор. Кстати, до этого снизили страховые взносы, решили пойти навстречу бизнесу: «У нас бизнес созрел, мы сейчас снизим ему платежи в социальные страховые фонды, и он тогда выйдет из тени и покроет этот дефицит тем, что увеличится сбор в абсолютных цифрах». Не получилось, потому что рано это сделали.

Сейчас есть верхний предел заработка, с которого берется взнос в Пенсионный фонд, но надо же понимать, какие у нас низкие зарплаты. Даже тогда, на пике их роста, который был в конце 2000-х, реально 2/3 людей получают маленькую зарплату. У тебя нет денег пойти и отложить их на 30–40 лет вперед. Вот почему нужна принудительная накопительная система. Дело даже не в фискальных вещах, а в том, что ты сам лично получаешь возможность порулить хоть двумя копейками. Есть ведь проблема планирования собственной старости, которая в России не решена. У нас на эту тему есть две классические установки для всех, даже для молодежи:

а) «Не доживу – что я буду об этой пенсии думать?» Так обычно говорят молодые. Кстати, треть мужчин у нас до 60 лет не доживает.

б) «Ну ладно. Доживу. Государство что-нибудь там даст. Оно же не может меня бросить на произвол судьбы?» Полностью патерналистский взгляд.

А то, что ты можешь эти две копейки из зарплаты сохранить и даже приумножить за счет собственных усилий, имеет большой психологический смысл. Это в каком-то смысле перестройка сознания.

Помните, ликвидировали 1% взноса в Пенсионный фонд из собственно-го заработка? Была минимальная ставка 12% подоходного налога и его прогрессивная шкала. И был 1%, который мы с вами лично из зарплаты платили в Пенсионный фонд. И когда эти ребята из финансово-экономического блока Правительства решили ввести плоскую шкалу НДФЛ, я не возражал.

Они говорят: «Но только давайте сделаем так: вот этот 1% мы к 12 прибавим и получим 13%. Это же все равно налог». Но мое возражение было из области политэкономии. Страховой взнос от налога принципиально отличается. Потому что налог – это деньги, которые растворяются в бюджете. Они не целевые, ничем не окрашены. Вот вы заплатили 13% и не знаете, куда эти деньги пойдут: на содержание армии, чиновников, на образование – все что угодно. А страховой взнос – ваша отложенная зарплата. Если в Пенсионный фонд с вас взяли 22%, то это, теоретически говоря, означает, что эти деньги будут складывать ваш пенсионный капитал. И когда вы будете выходить на пенсию, вы как бы обратно их получаете – возникает страховая адекватность. Кроме того, при установлении страхового взноса должны появляться работодатели, остатки профсоюзов (хотя, по-моему, у них будущего нет), появляется просто человек трудящийся, который может поучаствовать в этой процедуре.

Тем не менее взяли этот 1%, включили в « $12+1=13\%$ » НДФЛ, и теперь институт того, что мы сами из своего кармана хотя бы 2 копейки платим на пенсию, уже отсутствует. А теперь Минфин наш сетует: «Хорошо бы ввести такой взнос, чтобы люди сами платили какие-то деньги в Пенсионный фонд». Где же вы, коллеги из Минфина, тогда были, когда эти 13% вводились? Минфин это сейчас говорит не от хорошей жизни. Понятно, что в Пенсионном фонде денег не хватает и в бюджете не хватает. И появляется очень простая мысль: надо бы еще у кого-то что-то вытащить из кармана.

Не исключено, что эти дополнительные взносы «из кармана» будут введены. Но это абсолютно фискальный подход, который ни к чему не приведет. Вообще очень много примеров, как пенсионную систему вот так корезили, меняли в угоду каким-то сиюминутным обстоятельствам, не отреформировав, повторяю, смежные сферы, в результате чего мы имеем сейчас просто кризис.

Я взял этот пример для начала разговора. Мы сейчас имеем фактически, давайте так скажем, квазисоветскую пенсионную систему, от которой мы все

эти годы пытались уйти. Помню (кто постарше, тоже помнит), что такое была пенсионная советская система. Она была не такая плохая, потому что обеспечивала знаменитые «132 рубля» в месяц: 120 рублей плюс 10% надбавки за сверхнормативный трудовой стаж. Нужно понимать, что цены были низкие, хотя многое нельзя было купить, или можно, но только в теории, но это уже не важно. Пенсии в советское время были сближены. После того как колхозникам стали давать пенсии по обычному закону (до этого они получали 12–15 рублей), пенсии и у них стали от 80 до 132 рублей. В основной массе было так. Средний советский пенсионер на эти деньги в целом худо-бедно мог жить. Да, многие зарплаты были ниже, чем эта пенсия. Я получал 105 рублей после окончания Московского университета. Но эти пенсионные выплаты обеспечивались совершенно другой демографией. Потому что в Советском Союзе была Средняя Азия, был Кавказ с молодым населением, и вообще, население было моложе, чем сейчас. Поэтому понятно, что «едоков», которые получали эти пенсионные деньги, было относительно немного. Но сейчас мы получили ровно такую же выровненную пенсионную систему, однако в совершенно другой и экономической, и демографической ситуации. Еще одной ее отличительной чертой является низкий уровень выплат.

Почему так получилось? В том числе и потому, что не существует никаких жизнеспособных стратегий развития. А ведь любая эффективная пенсионная реформа должна быть рассчитана на 15–20–30 лет вперед. Вы же понимаете, что мы задаем правила игры молодым, которым 25 лет, и мы на протяжении всей их длинной трудовой жизни должны мониторить и смотреть, как эта отреформированная система работает. Какие-то коррективы можно вносить, но не радикальные, чтобы люди, выходя на рынок труда, знали хотя бы примерно правила игры надолго. Поэтому радикальные изменения через каждые 35 лет – это просто дезориентирует людей.

У нас пенсионеров более 40 млн человек. Это самый активный электорат, активнее, чем молодые люди. И, конечно, для В.В. Путина дело понятное, что он должен поддерживать пенсионеров, и он всегда об этом говорит. Это правильно, пенсионеров нельзя бросать на произвол судьбы, я так тоже считаю. Но возникла большая проблема, как их поддерживать. Хотя бы уже не реальные, а неснижаемые номинальные пенсии начислять пенсионерам. А еще и индексация по закону положена, хотя, вы знаете, в этом году она была всего на 4%. А работающим пенсионерам вообще ничего не проиндексировано.

Но, в общем, есть задача удержать электорат, а для этого нужно найти какие-то деньги. Ограничения понятные. Как я уже говорил, Пенсионный фонд у нас концы с концами давно не сводит, он не самофинансируется за счет страховых взносов. И Минфин еще 2000-х гг. покрывает этот дефицит за счет трансферта из федерального бюджета. Кстати, когда говорят, что у нас в бюджете

одна из крупнейших статей – социальная политика, что это такое? Это дотации Пенсионному фонду. Это не социальная политика как активная политика, которая способствует развитию. Сейчас это чуть ли не полтора триллиона в год, это очень много. Для Минфина – это просто головная боль ежегодная, ежедневная.

Есть генеральный выход из этой финансовой ситуации, который был принят два года назад, когда введена была так называемая балльная система расчета пенсии. До этого расчет пенсии был понятен, для этого, кстати, мы новые правила и вводили. У вас есть некий страховой капитал, то есть те обязательства за вас платили, у вас это накапливалось на счету, и этот пенсионный капитал делился на число лет дожития, вы знаете, есть такой общепринятый параметр, потом делился на 12 месяцев, и получалась пенсия. Теоретически говоря, до балльной системы пенсию человек мог сам себе рассчитать в любой момент. Кстати, приходили письма счастья, где было написано, какой у вас пенсионный капитал. Теперь с первого января прошлого года система совершенно другая. Денежки, которые за вас платит работодатель, поступают на ваш страховой счет уже не 1 к 1, с точки зрения рублей, а каждый год вводится правительством некий коэффициент, который рассчитывается исходя из наполняемости Пенсионного фонда. То есть, грубо говоря, сколько денег собрали без учета минфиновских дотаций, столько ваш пенсионный рубль и стоит. Получается, например, работодатель за вас заплатил рубль, а в ваш будущий пенсионный капитал поступило 80 копеек. И каждый год правительство, исходя из текущей фискальной ситуации в Пенсионном фонде, фактически вам обесценивает пенсию. Это делается за счет молодых поколений. Чтобы поддержать нынешних пенсионеров, фактически «обдираются» молодые поколения. Потому что, естественно, этот балльный принцип по мне не бьет, я уже на пенсии, но вот те люди, которым до пенсии 20, 30 и более лет, получают активнейшую девальвацию своего пенсионного капитала. И перспектива того, что будет через 20, 30, 40 лет, совсем не просматривается. Это к вопросу об условиях молодых в отношении их будущих пенсий. Они об этом не задумываются, а их обдирают, по сути. А нынешние пенсионеры получают по-прежнему свою пенсию, и ее даже номинально увеличивают. То есть это чисто политический маневр.

Почему эта система квазисоветская? Потому что в советское время платили столько денег, сколько было в бюджете. Если тогда было принято решение уравнивать колхозников по пенсиям со всеми, чтобы не столь сильная была дискриминация, нашли деньги в бюджете, стали платить им более приличную пенсию. Здесь ровно то же самое. В балльной системе, кстати, второй еще есть коэффициент, который пока не использован правительством по новому законодательству, – поправочный на демографическую ситуацию. Она же ухудшается,

с точки зрения соотношения работающих и пенсионеров при том же пенсионном возрасте, который сейчас. Поэтому через 3–5 лет правительство скажет: «Ну, ребята, у нас положение ухудшилось, давайте мы этот пенсионный рубль еще больше девальвируем». Будут уже два коэффициента, которые станут срезать с пенсионного рубля максимально много.

Второе, что роднит нынешнюю ситуацию с советской, – пенсионная «уравниловка». Это начало, когда ввели максимальный размер заработка, с которого берутся взносы. Я говорю молодым, которые входят в трудовую жизнь и будут всю жизнь жить по этим новым правилам: «Ваша максимальная пенсия (фактически введено понятие “максимальная пенсия”, абсолютно советское, которое в 2002 г. отменили) – это 14 тысяч рублей, которые при сегодняшнем курсе рубля вы будете получать, и всё». Этот советский признак, выравнивание, сейчас очень активно идет. Основной массив, как и в советское время, пенсий крутится в районе 9–10 тысяч рублей. Есть, конечно, какие-то отдельные выбросы в две стороны, но внизу тоже выравнивание есть, потому что по закону, если ваша пенсия ниже прожиточного минимума региона, в котором вы живете, регион вам обязан из бюджетных денег доплачивать. Это неплохо снова же с социальной точки зрения, но это еще один элемент отхода от страховой системы. Плюс, конечно, мы имеем обесценивание, в отличие от советского времени: на среднюю российскую пенсию, даже повышенную до 12–15 тысяч рублей, не везде можно прожить. Разумеется, в целом ряде регионов, в провинции, есть такой феномен и уже давно исследован, когда где-нибудь в Читинской области в сельской местности 15 тысяч рублей – очень большие деньги, и там пенсионеры являются кормильцами во многих семьях.

Я помню, несколько лет назад была прямая линия с Президентом, и какая-то девочка-подросток дозвонилась, это было перед Новым годом, из Читинской области. И сказала: «Владимир Владимирович, у меня мечта – попасть на кремлевскую елку». Владимир Владимирович ответил: «Всё мы обеспечим». И, конечно, поехали туда журналисты, чтобы выяснить, что это за девочка. Оказалось, классическая семья из трех человек: бабушка, мама и внучка. Мама не работает, потому что нет работы в этом маленьком заброшенном поселке в Читинской области. Все трое живут за счет пенсии бабушки. Понятно, девочке купили платье, привезли в Москву, сделали из этого пиар и так далее. Но это российская классика.

В провинциальной России, даже если ты работаешь и получаешь 10 тысяч рублей зарплаты за неполный (а иногда и полный) рабочий день, пенсионер может получать больше. Это, конечно, безобразие. Снова же я говорю это не против пенсионеров, но это вопрос о рынке труда – как такое возможно? А вот в крупных городах на среднюю пенсию прожить, мягко говоря, уже сложно, учитывая расходы на коммунальные услуги, которые растут. Мне кажется,

важный момент, что государство постепенно снижает расходы на бесплатное обеспечение лекарствами из списка жизненно важных препаратов. А у нашего типового пенсионера, конечно, масштаб возможных расходов больше, чем у советского пенсионера. Я опять же повторю: цены в советское время, какими бы они ни были даже при дефицитах, оказывались небольшими.

И последнее: хочу сказать, что будет в России после нынешней пенсионной реформы. Я, конечно, не Джуна, но постараюсь обозначить тенденции, потому что этим занимаюсь.

Для меня понятно, что будет после выборов в 2018 г. Президента Российской Федерации. Первое: конечно, будет объявлено повышение пенсионного возраста. Я не являюсь жестким противником этой меры, но являюсь противником повышения сейчас. Я пытаюсь своим коллегам объяснить, что повышение пенсионного возраста – это целая большая программа, которая, как и пенсионная реформа, требует реформирования целого ряда соседних модулей. Это первое. Второе. Я думаю по факту через несколько лет будут вместо пенсий введены пенсионные пособия. То есть все пенсионеры будут получать, грубо говоря, почти одинаково. И при этом будет сказано: у кого есть лишние деньги – вот есть частные фонды, идите, накапливайте. Государство ограничит свои обязательства перед пенсионерами какой-то достаточно плоской выплатой – может быть, выше прожиточного минимума, который сейчас в среднем по России, напомним, 8 тысяч рублей. Примерно возьмут за базу 10–12 тысяч рублей, которые сейчас в среднем получают пенсионеры, и скажут: «Всё, всем даем вот такие деньги». Какая-то дифференциация будет между верхним официальным размером этого пособия и прожиточным минимумом, а всё остальное, что хотите, то и делайте. Я бы сказал, это квазилиберальная политика: выживайте, как хотите. Ровно то же самое происходит в здравоохранении, в каком-то смысле в образовании, но пока еще не в широком.

*Вопрос:* Скажите, пожалуйста, каковы причины того, что что-то приживается, а что-то нет? Вот вы сказали об адресной социальной защите, что она кое-где прижилась. Могли бы вы как эксперт с точки зрения опыта сказать, почему это прижилось? В чем причина?

*Ответ:* Тут дело, конечно, зависит уже от региона, потому что у нас есть успешный опыт адресной социальной защиты. Это дотации на оплату услуг ЖКХ. Если в семье процент от дохода, который тратится на ЖКХ, превышает (в регионах по-разному) 18% от бюджета семьи, то семья может получить вот на эту разницу (к примеру, затраты 20%,  $20 - 18 = 2\%$  – возмещается) субсидию. Вам государство это возвращает. Честно говоря, я не ожидал, что это будет иметь успех. Но эта система оказалась очень простой. Потому что, в отличие от пенсионной системы, которая очень сложная (несмотря

на ее видимую простоту), в которой есть важнейшие смежные модули, эта система очень проста. Здесь никаких таких модулей нет, тут единственный модуль – федеральный бюджет, который должен эту процентную разницу как-то покрывать.

Второй пример, который мы действительно смогли сделать, – пособие на ребенка. В начале 1990-х гг. детских пособий насчитывалось около 15 штук различного вида. Например, было пособие, выплачиваемое всем к началу учебного года вне зависимости от того, богатая это семья или бедная. В связи с этим в середине 1990-х гг. был поставлен вопрос об унифицировании пособий и создании одного пособия для ребенка в семьях, где доход ниже прожиточного минимума. Однако этот подход в Думе тогда отклонили и пришли к компромиссу – выплачивать семьям, чей доход ниже двух прожиточных минимумов. Конечно, этот процесс был сложным: переход от всеобщности к выборности. Но по-прежнему больше внимания уделяется категориальным льготам, таким как льготы, предоставляемые ветеранам труда.

*Вопрос:* Вы ни разу не произнесли слово «инфляция», а ведь она все определяет. Сегодня Морозов опять доказывал, что на 4% на будущий год они выйдут. Я, правда, его спросил: «На сколько процентов вы всегда ошибаетесь?» Ваши предположения. Они действительно могут что-то сделать с инфляцией, особенно в выборные годы?

*Ответ:* Если поставить себе такую цель, то можно добиться 4% без всяких реформ. Но это делается жесточайшим способом. Обрезаются все государственные расходы. Прекращается эмиссия денег, и, в общем, это делается достаточно просто. Чистый вопрос спроса и предложения денег на рынке, но это, конечно, колоссальная социальная проблема. Поймите, что вопрос об инфляции непростой. Есть корзина, по которой считает Росстат. Он не врет. Вы видели эту корзину? Она есть на сайте Росстата. Там есть в том числе мясные деликатесы, рыбные деликатесы, меховые изделия. По большому счету корзина, отражающая потребление верхнего среднего класса. Это корзина людей, которые все-таки более или менее зажиточные. По той корзине у нас инфляция, как в прошлом году, 12%. Но есть другие корзины. Есть корзина продуктовая, которая всегда выше по инфляции, вы знаете. У нас в прошлом году была 12% вот та инфляция, продуктовая была 15–17% точно, может быть, даже больше. Есть какие-то группы более чувствительные – например, гречка. Если взять инфляцию по гречке, там вообще трехзначные цифры. Поэтому нет, при нашей, я повторяю, экономической модели, которая построена на сильной зависимости от импорта, при экспорте не высокопереработанной продукции, а сырья, наша инфляция в 6–7% – просто отличный результат!

*Вопрос:* Скажите, а как в Правительстве это сочетается, когда в Пенсионном фонде нет денег, а с другой стороны, есть роскошная программа строительства зданий Пенсионного фонда в регионах? Это ведь людей возмущает. Приходят пенсионеры в эти здания, а им пенсии, например, задерживают. Минфин же выделяет деньги на это всё.

*Ответ:* На всех встречах с пенсионерами (я же тоже езжу по России, не только по Америке и Европе) мне приходится отвечать на два классических вопроса. Первый вопрос – тот, который Вы задали; второй – о том, почему у нас госслужащие получают такие большие пенсии. Отвечая на первый вопрос, сразу хочу сказать, что я не оправдываю эту программу, но надо понять, как это все получилось.

Все это началось при Михаиле Зурабове, когда он стал председателем Пенсионного фонда России, когда пошли туда деньги: начало 2000-х, зарплаты увеличились, взносы росли и так далее. В Пенсионном фонде были накоплены резервы, даже после того как погасили долги. Помните, там были долги в конце 1990-х по выплате пенсий? Михаил Юрьевич поехал по регионам посмотреть, как живет Пенсионный фонд, и он обнаружил, что в каком-то из регионов сидит Пенсионный фонд в подвале. У него сложилось такое впечатление (может быть, оно было правильное), что отделения Пенсионного фонда (они же сидели на месте всяких собесов) размещены в самых худших помещениях, где вонь, темень, крысы бегают. Он тогда, учитывая, что, еще раз повторю, были резервы, предложил сделать программу по переселению этих отделений в более приличные помещения. Но в чем была ошибка? Ошибка была в том, что перебрали, конечно, по полной программе. Вместо того чтобы из подвала переселить, условно говоря, на первый этаж (пару квартир переоборудовать, сделать ремонт приличный), стали делать вот эти жуткие дворцы. Я сам езжу и вижу, как сидят Сбербанк, налоговая служба и Пенсионный фонд (такая классика). Кроме областной администрации, это три ведомства, которые сидят в шикарных офисах. Но Сбербанк коммерческий, а вот налоговая и Пенсионный фонд, безусловно, перебрали.

Эта программа была почти вся реализована до нынешней ситуации. Сейчас, если вы проедете по России, то увидите, что строительство нигде уже практически не ведется. В большей части регионов уже успели построить эти дворцы, но люди, конечно, возмущаются, тем более сейчас, когда реальные пенсии стали снижаться. Люди приходят и говорят: «Мы копейки считаем, а эти тут сидят!» Это была, мне кажется, большая ошибка, но что-то надо было делать с тогдашним размещением отделений Пенсионного фонда.

*Вопрос:* А про госслужащих вы бы сказали что? Тот второй вопрос.

*Ответ:* Это классика! Еще при Борисе Николаевиче, когда формировали

российский госаппарат, вместо советского возникла проблема, которая сейчас кажется удивительной, – никто не хотел идти на госслужбу, в российский госаппарат, прежде всего из-за низких зарплат. Решили, что раз на зарплаты денег нет, то пенсиями заманим. Сначала это был Указ Президента, потом переформатировали в закон, который и донныне существует. Там условия такие: вы должны иметь стаж госслужбы не менее 15 лет и уйти на пенсию с госслужбы. Вот что главное – с госслужбы! С моей точки зрения, это безумно вредно. Госслужба сейчас нуждается в ротации кадров. Тогда, в 1990-х, может быть, было целесообразно привлечь работников, которым 40–50 лет. Не самых пожилых людей, а тех, кому по 40–50, чтобы они эти 15 лет отработали на российское государство и действительно получают приличные надбавки. Они зависят от денежного содержания на момент ухода, но там к обычной пенсии надбавки бывают в два или три раза больше. Но этого сделано не было.

А сейчас, я считаю, этот институт вообще надо ликвидировать. Взять и ликвидировать. Сейчас принято решение, что до 70 лет можно работать на госслужбе. Сначала 65 ввели, потому что было 60, теперь 70. Ввели такое правило, что если ты выходишь на пенсию, но продолжаешь работать, то ты получаешь либо надбавку, либо страховую обычную пенсию. До этого, еще несколько лет назад, можно было работать и это все получать, выходила приличная сумма. Немного ограничили. Но я считаю, что этот институт как устаревший должен быть просто ликвидирован. Зарплаты на госслужбе неплохие. Тем более что эти федеральные надбавки получает всего несколько десятков тысяч человек, это очень небольшой контингент. Нет, тем, кто уже получает, надо оставить, но вновь уходящих, скажем, за два года предупредить, что это будет ограничено, чтобы людей не ставить в неудобное положение. У него завтра выход на пенсию, а ты ему перед носом дверь закрываешь.

---

Тиняков Д.К.

# Автократ и «дилемма реформатора»: административная, пенсионная и налоговая реформы<sup>1</sup>

## Аннотация

В статье анализируются последствия, которые оказывает на ход реформ наличие условного автократа, способного принимать единоличные решения относительно конечной формы политического курса. Изначальная ситуация борьбы сторонников различных альтернатив описывается при помощи ситуации, известной как дилемма узника. Предложенные теоретические положения о роли автократа иллюстрируются на примерах российских административной, налоговой и пенсионной реформ 2000-х гг. Основным выводом является неспособность вмешательства автократа

Реформа по определению является действием с положительной суммой, потенциально способным, так или иначе, улучшить положение всех групп относительно статус-кво (через прямые выгоды, распределение издержек и/или компенсации)<sup>2</sup>. В связи с этим возникает вопрос о том, почему некоторые группы все же сопротивляются преобразованиям.

Одним из существующих объяснений данного явления с политико-экономической точки зрения является проблема отсутствия кооперативных норм поведения среди лиц, принимающих участие в процессе выработки альтернатив и принятия решений. Даже в случае, когда реформа может привести к Парето-эффективному

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе проведения исследования № 16-05-0059 в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2016 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

<sup>2</sup> *Khemani S.* Political Economy of Reform. World Bank Policy Research Working Paper N 8224. Washington, D. C., 2017. P. 2–4.

обеспечить возможность компромисса между заинтересованными группами и достижение Парето-эффективного исхода.

**Ключевые слова:** дилемма узника, реформы, административная реформа, пенсионная реформа, налоговая реформа

исходу, в ситуации борьбы за ресурсы (влияние, контроль за структурами правительства и т. д.)<sup>3</sup> между заинтересованными группами возникают затруднения, связанные с отсутствием стимулов для кооперации и принятия компромиссных решений. Результатом этого является неопределенность изменений политического курса, их заторможенность или полное отсутствие.

С точки зрения политической и политико-экономической теории, возможным способом легитимации и стимулирования кооперативного поведения является внедрение демократических механизмов выработки решений. Предполагается, что сторонники различных альтернатив будут в большей степени склонны к сотрудничеству и принятию «победившей» версии политического курса в случае демократического процесса, даже если этот исход не будет соответствовать их желаемой идеальной точке<sup>4</sup>. Другим предлагаемым решением описанной задачи является, напротив, принятие решений авторитарным путем. Утверждается, что это позволило бы добиться большей автономии от групп интересов<sup>5</sup> и решить проблему политической

<sup>3</sup> Dixit A. The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective. MIT press, 1996; Dixit A., Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries // *Economics & Politics*. 2003. Vol. 15. N 2. P. 107–133.

<sup>4</sup> Dal Bó, P., Foster A., Putterman L. Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy // *American Economic Review*. 2010. Vol. 100. N 5. P. 2205–2229; Khemani S. Op. cit.; Bardhan P., Mookherjee D. Political Clientelism and Capture: Theory and Evidence from West Bengal, India. UNU-WIDER Working Paper N 2012/97. United Nations University, 2012.

<sup>5</sup> Mann M. The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results // *European Journal of Sociology*. 1984. Vol. 25. N 2. P. 185–213; Гельман В.Я. Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских преобразований. Препринт Центра исследования модернизации ЕУСПб № М-55/17. СПб., 2017. С. 6–7.

«близорукости» рядовых граждан, не способных на принятие самостоятельных и рациональных решений в условиях «грязной» политической борьбы<sup>6</sup>, часто требующих популистских, но в действительности неэффективных политик<sup>7</sup>. Однако положительная роль авторитарных институтов ставится под сомнение с позиций теории и исходя из эмпирических исследований<sup>8</sup>. Так, для автократий частым явлением становится захват бизнеса государством. В таких обстоятельствах элиты будут сопротивляться более редистрибутивным политикам, понижающим их личную ренту<sup>9</sup>. Кроме того, неочевидно, что интересы самого автократа будут соответствовать интересам общественного блага (*public good*). Проведение реформ часто требует значительной степени давления со стороны граждан, более сильного, чем возможные потери элит от перераспределения ресурсов<sup>10</sup>. Причем зачастую для поддержания режима достаточно опоры на определенные целевые группы<sup>11</sup>.

Проблема соотношения авторитарных институтов и результатов реформ лежит в центре внимания многих работ, затрагивающих тему российской попытки модернизации 2000-х гг.<sup>12</sup> Несмотря на все многообразие возможных сюжетов, в этой главе мы хотели бы сосредоточиться на одной из авторитарных черт процесса принятия решений в гибридном режиме. А именно, мы поставили перед собой вопрос о том, какую роль играет непосредственно условный автократ в ходе реформ (в режиме с персоналистскими чертами), и о том, какие импликации из этого следуют по отношению к результатам реформ и самому процессу.

Отвечая на поставленный вопрос, мы сначала представляем теоретический анализ возможного влияния авторитарного лидера на процесс изменений политического курса, основанный на общих принципах теории игр. Затем мы иллюстрируем полученные выводы при помощи кейс-стади трех российских реформ: пенсионной, административной и налоговой.

<sup>6</sup> *Khemani S.* Op. cit. P. 11–12.

<sup>7</sup> *Huntington S.* *Political Order in Changing Societies.* New Haven and London, 1965.

<sup>8</sup> *Acemoglu D., Suresh N., Restrepo P., Robinson J.* *Democracy Does Cause Growth.* NBER Working Paper 20004. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2014; *Гельман В.Я.* Указ. соч.; *Гельман В.Я., Стародубцев А.В.* Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // *Полития.* 2014. № 4. С. 6–30.

<sup>9</sup> *Gilens M., Page B.* *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens // Perspectives on Politics.* 2014. Vol. 12. N 3. P. 564–581.

<sup>10</sup> *Acemoglu D., Robinson J.* *Economic Origins of Dictatorship and Democracy.* Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2006. P. 89–172.

<sup>11</sup> *Гельман В.Я., Стародубцев А.В.* Возможности и ограничения авторитарной модернизации... С. 30.

<sup>12</sup> См., например, статьи в настоящем сборнике: *Сунгуров А.Ю.* Российские реформы, их изучение и обсуждение; *Гармаш М.В., Стародубцев А.В.* Блеск и нищета карманов эффективности: политологический анализ создания инновационного центра «Сколково» в России.

**«Дилемма реформатора» и ее трансформации**

В теории игр описанная выше ситуация, когда соперничающие группы (игроки) в условиях отсутствия института внешнего принуждения или внутреннего принятия кооперативных норм вместо обоюдного сотрудничества выбирают стратегию реализации личных интересов, носит название дилеммы заключенного. В общем виде в нормальной форме игра может быть представлена следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

		Игрок j	
		Кооперация	Отсутствие сотрудничества
Игрок i	Кооперация	$R_i, R_j$	$L_i, W_j$
	Отсутствие сотрудничества	$W_i, L_j$	$P_i, P_j$

Буквами обозначены выигрыши игроков в случае того или иного исхода: R – награда за сотрудничество (*reward*); W – выигрыш в случае одностороннего отказа сотрудничать (*win*); L – в случае односторонней кооперации (*loss*); P – наказание в случае обоюдного отказа сотрудничать (*punishment*). При этом  $W_i > R_i > P_i > L_i$  и  $W_j > R_j > P_j > L_j$  соответственно. В этой игре Парето-эффективным (взаимовыгодным) исходом является взаимная кооперация. Однако без изменения правил игры (то есть изменения институциональной структуры)<sup>13</sup> единственным равновесным исходом в таких условиях будет обоюдный отказ от сотрудничества.

В случае с реформами игроками в «дилемме узника» являются группы, поддерживающие различные альтернативы политических курсов и рассчитывающие улучшить свое положение относительно статус-кво через их принятие. Вместо взаимных уступок и достижения выгоды обеими сторонами каждая из них при отсутствии институтов принуждения отказывается от возможной кооперации с соперниками, приходя тем самым к смешанному исходу. В упрощенном виде (две альтернативы) ситуация представлена в табл. 2.

<sup>13</sup> North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. P. 3.

Таблица 2

	Сторонники альтернативы j		
Сторонники альтернативы i		Компромисс	Отсутствие компромисса
	Компромисс	Компромиссный, взаимовыгодный вариант реформы	Полное принятие альтернативы j
	Отсутствие компромисса	Полное принятие альтернативы i	Смешанные изменения / их отсутствие

Как мы отмечали выше, некоторые исследователи полагают, что способом разрешения проблемы неспособности различных групп договориться является авторитарный способ принятия решений. Подразумевается, что после принятия решения автократом все соперничающие стороны вынужденно подчиняются этому решению; следовательно, авторитарные режимы потенциально способны к более быстрому и эффективному проведению реформ. В терминах описанной модели автократ является внешним по отношению к игрокам институтом принуждения, определяющим исход игры.

Рассмотрим подробнее возможные последствия участия авторитарного лидера в разрешении «дилеммы реформаторов» с теоретической точки зрения, начав с предположений о том, какую роль автократ играет в процессе выбора той или иной модели изменений политических курсов.

Информация – ценный ресурс, получение и обработка которого требует затрат (в том числе временных)<sup>14</sup>. Из этого положения логично следует отсутствие непосредственно у автократа необходимого объема информации для самостоятельной разработки политических курсов. Следовательно, авторитарный лидер вынужден прибегать к помощи государственных служащих, экспертов и других групп для выработки политик. При этом, если существуют группы, придерживающиеся различных альтернатив, то автократ выбирает либо одну из них, либо ни одной из них. Для простоты модели мы не рассматриваем случаи, когда авторитарный лидер вносит коррективы в предлагаемые программы изменений либо предлагает полностью самостоятельно разработанную альтернативу (что является редким, если вообще когда-либо эмпирически встречавшимся феноменом).

<sup>14</sup> Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy // The Journal of Political Economy. 1957. Vol. 65. N 2. P. 145–146; Birks S. An Economic Theory of Democracy Revisited – Downs with Traction. Paper for the NZAE Conference. Wellington, 2009.

Далее, в ситуации необходимости принятия решений по каждому политическому вопросу (*policy issue*) автократ может быть либо индифферентным по отношению к предлагаемым моделям политики, либо поддерживать одну из них.

Первое возможно при недостаточной актуальности предмета в чрезмерно насыщенной повестке на настоящий момент<sup>15</sup> в случае равноценной полезности предлагаемых изменений с точки зрения самого автократа или отсутствия четкого понимания их полезности<sup>16</sup>. Условие, при котором авторитарный лидер остается безразличным к выдвигаемым альтернативам, по сути, никак не меняет равновесный исход. Будучи неспособны заручиться поддержкой авторитарного лидера, при прочих равных (отсутствии других институтов, способствующих кооперации), сторонники той или иной политики по-прежнему выбирают стратегию отказа от сотрудничества, поскольку не могут обеспечить большую полезность единоличным изменением стратегии. Тем самым индифферентность автократа в случае наличия соперничающих альтернатив при прочих равных ведет к смешанным результатам попытки реформы / отсутствию изменений.

Второй возможный сценарий связан с наличием у автократа предпочтений одной из предлагаемых альтернатив всем остальным. Причем эта ситуация может быть рассмотрена с различных позиций. С точки зрения классического подхода теории рационального выбора, предпочтения акторов являются заданными<sup>17</sup>. Такие предпочтения проистекают из интересов к сохранению/повышению количества ресурсов при как можно меньших издержках. В этой логике автократ будет стремиться к выбору той альтернативы, которая способствовала бы укреплению его положения: увеличению/обеспечению уровня властных ресурсов, размера ренты и т. д.

В случае, если авторитарный лидер однозначно предпочитает какой-либо вариант изменений политики, заинтересованные группы (игроки из дилеммы узника) становятся безразличны к действиям друг друга. Это связано с тем, что единственно возможным результатом будет тем, который изначально (экзогенно) предпочитал автократ. Строго говоря, такая ситуация вообще вряд ли будет соответствовать предмету теории игр, изучающей прежде всего конфликтные ситуации (которые могут в том числе приводить к взаимовыгодному разрешению), где «действия каждого игрока влияют

<sup>15</sup> *Simon H.A. Designing Organisations for an Information-Rich World // Computers, Communications, and the Public Interest / Ed. by Greenberger M. The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971. P. 38–52.*

<sup>16</sup> *Khemani S. Op. cit. P. 9.*

<sup>17</sup> *Downs A. Op. cit; Downs A. An Economic Theory of Democracy. Harper, New York, 1957; Hall P., Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies. 1996. Vol. 44. N 5. P. 936–957.*

на интересы других игроков и, наоборот, интересы каждого игрока зависят от действий остальных»<sup>18</sup>.

Но в реальности сложно представить себе такого авторитарного лидера, который четко осведомлен о текущем положении и имеет в голове осознаваемую систему желаемых институтов, способных обеспечить реализацию его интересов. Другая точка зрения на вопрос о природе предпочтений связана с признанием иных способов убеждения наряду с логическим обоснованием<sup>19</sup>. Такой подход, в частности, предполагает, что политический курс – это «результат борьбы между группами, каждая из которых пытается создать доминирующую перспективу»<sup>20</sup>, помимо прочего, используя различные манипулятивные техники<sup>21</sup>. Если хотя бы отчасти согласиться с идеей о том, что предпочтения лиц, принимающих решения, складываются также и под влиянием окружения (в том числе под воздействием сил, не связанных с логической аргументацией), то мы можем глубже проследить последствия ситуации с теоретическим автократом.

Так, хотя и в условиях наличия предпочтений у лидера «дилемма реформатора» теряет всякий смысл, значимой становится другая игра, в которой игроками являются сторонники различных альтернатив. Допуская возможность оказания влияния на структуру предпочтений автократа со стороны заинтересованных групп, мы будем ожидать, что такие группы вступят в противостояние друг с другом, пытаясь всеми возможными способами убедить лидера принять необходимую им модель политики. При этом такая борьба является игрой с нулевой суммой и идет по принципу «победитель получает все»: заручившись поддержкой автократа, одна группа тем самым реализует свою желаемую политику (W), в то время как другая будет вынуждена следовать ей (L). Учитывая это, мы будем предполагать, что обе стороны станут вкладывать ресурсы в убеждение лидера до тех пор, пока предельные выгоды от принятия желаемой альтернативы превышают предельные издержки обеспечения поддержки автократа. Причем в ситуации с полной информацией обе группы обладают знанием ресурсов друг друга. Следовательно, если они понимают, что не могут потратить больше, чем другая группа (при соблюдении

---

<sup>18</sup> Шагин В. Теория игр. М.: Юрайт, 2014. С. 8.

<sup>19</sup> *Dunn W. Public Policy Analysis: an Introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 2004. P. 394–418; *McCloskey D.N. The Rhetoric of Economics* (2<sup>nd</sup> ed.). University of Wisconsin Press, Madison, Wis, 1998.

<sup>20</sup> *Birks S.* Op. cit. P. 3; *Considine M. Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies.* Polity Press, Cambridge, 2005.

<sup>21</sup> *Goldfinch S., Hart P. Leadership and Institutional Reform: Engineering Macroeconomic Policy Change in Australia // Governance.* 2003. Vol. 16. N 2. P. 235–270; *Latour B. Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society.* Cambridge, MA, 1987. P. 108–121.

условия о превышении предельных выгод над предельными издержками), то вообще не будут бороться. Но в действительности ситуация полной информации едва ли достижима; кроме того, необходимо учитывать, что процессы происходят в динамике, а не статичны. То есть в реальности противостоящие группы не знают ресурсов своих соперников, а часто и своих максимальных возможностей, соотношение которых к тому же постоянно изменяется. Следовательно, мы будем ожидать, что стороны станут постоянно максимизировать усилия для убеждения теоретического автократа в правильности своих предположений в том, что именно такая политика наиболее приемлема для самого лидера. В ходе этого взаимодействия будет нарастать градус напряженности, и достижение компромисса между сторонниками различных политик будет все менее вероятно.

Подытожим наши теоретические предположения о потенциально возможной роли авторитарного лидера в процессе выбора той или иной альтернативы политического курса в условиях недемократического режима. Во-первых, в случае безразличия автократа к предложенным альтернативам мы ожидаем сохранение равновесного исхода, предсказываемого классической дилеммой заключенного: ситуации отсутствия изменений / смешанных, неоднозначных и неопределенных результатов реформы (исход  $P_i, P_j$ ; правый нижний квадрант *табл. 1 и 2*). Во-вторых, при наличии у автократа предпочтений одной альтернативы относительно всех остальных, мы ожидаем одностороннее принятие именно такой модели политического курса, а значит, и единоличную победу одной из заинтересованных групп (исходы  $W_i, L_j$ ;  $L_i, W_j$ ; правый верхний и левый нижний квадранты). В-третьих, если мы принимаем возможность влияния на предпочтения автократа со стороны заинтересованных групп, то введение института авторитарного лидера меняет правила игры: из дилеммы узника ситуация преобразуется в игру с нулевой суммой. В результате противостоящие стороны тратят ресурсы, стремясь получить поддержку автократа, растет взаимное недоверие, кооперация становится еще менее желаемой. В-четвертых, при заданных упрощающих допущениях (два игрока; выбор автократом исключительно из предлагаемых альтернатив без их изменений) само по себе включение теоретического автократа в модель не способно трансформировать дилемму узника в кооперативную игру, сделав Парето-эффективный исход ( $R_i, R_j$ ; левый верхний квадрант) одновременно и равновесным по Нэшу. (Хотя мы и можем представить себе такую возможность: например, если этот исход является политикой, продвигаемой какой-либо третьей группой, или в случае, если автократ заинтересован в поддержке обеих групп и стремится обеспечить достижение компромисса, модифицировав изначальные предложения.)

### Российские реформы: борьба альтернатив

Чтобы проиллюстрировать описанные нами теоретические ситуации борьбы сторонников различных альтернатив, мы коротко опишем федеральную стадию (этап выбора модели политического курса) трех российских реформ 2000-х гг.: налоговой, административной и пенсионной. Выбор именно этих случаев обусловлен тем, что эти реформы зарождались в схожем контексте, но завершились в значительной степени различными результатами. Так, преобразования налогового законодательства являются примером успешной реализации идей группы технократов-реформаторов; изменения пенсионной системы скорее соответствовали желаемой модели бюрократов из Пенсионного фонда и Министерства труда; а итоги административной системы довольно сомнительны с точки зрения их полноценности, завершенности и последовательности. Эти реформы проводились примерно в одно время (конец 1990-х – начало 2000-х гг.) – в ситуации гибридного режима, все больше смещающегося к полюсу автократии<sup>22</sup>, чрезвычайно широким реальным полномочиям лидера<sup>23</sup>. Таким образом, мы имеем примеры всех трех предполагаемых нами исходов в случае вмешательства автократа в процесс выбора альтернатив политического курса и саму возможность такого вмешательства.

Отдельно стоит отметить, что все три реформы появляются в повестке дня в ситуации дилеммы одновременности<sup>24</sup>: необходимости срочного параллельного проведения целого спектра взаимозависимых политических и социально-экономических преобразований в ситуации неопределенности. Это в свою очередь говорит об актуальности проблемы неполноты информации и недостатка времени для полноценного анализа всей потенциально доступной информации. Следовательно, это косвенно поддерживает наше предположение о возможности влияния на автократа со стороны заинтересованных групп.

Наконец, в период 2000-х гг. проекты всех обозначенных реформ разрабатывались группой экспертов под руководством министра экономического

<sup>22</sup> Гельман В.Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб.: БХВ-Петербург, 2013; статья в настоящем сборнике: Везирова А.М. Изменения государственной политики в области гражданского образования в России: 1990–2016 гг.

<sup>23</sup> Goodnow R. Post-Soviet Super-Presidentialism: Explaining Constitutional Choice in Russia and Ukraine. PhD dissertation. The University of Texas at Austin, 2013; Краснов М. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.

<sup>24</sup> Гельман В.Я. Из огня да в полымя... С. 67–68; Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. / под ред. П. Штыкова, С. Шваниц, В. Гельмана. СПб.; М.; Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2004. Т. 2. С. 6–22.

развития и торговли Г. Грефа. Во многом это были технократы, придерживающиеся рыночных, либеральных (с экономической точки зрения) идей относительно желаемых альтернатив политических курсов. Противостояли им различные группы, зачастую консервативно-государственнического толка. В дальнейшем представителей первой группы мы для удобства условно будем обозначать как «реформаторов», а вторую группу, обобщенно, как «противников преобразований».

Попытка реформы системы государственного администрирования, принятая в 2000-е гг., является довольно наглядным примером дилеммы узника. Команда реформаторов-либералов разработала проект изменений, основанный на рыночных механизмах организации и оптимизации в духе концепции нового государственного менеджмента и подходе *public governance* с его идеей положительной роли участия граждан в процессе управления<sup>25</sup>. В противовес этим идеям в ходе обсуждения проекта реформы сложилась группа бюрократов-консерваторов, разделяющих государственнические идеи о необходимом образе организации государственной службы<sup>26</sup>. (К примеру, под их влиянием была установлена напоминающая военную иерархия государственной службы<sup>27</sup>.) Итогом стало принятие Концепции реформы<sup>28</sup>, в которой многие изначальные идеи были урезаны. Более того, в дальнейшем в процессе имплементации ряд потенциально перспективных направлений преобразований постепенно выходят из повестки, подменяются другими, во многом более формальными задачами (в том числе по причине отсутствия контроля над процессом со стороны авторов проекта). Так сходят на нет сюжеты, связанные с расширением участия граждан, снижением административной нагрузки на бизнес, оптимизацией функциональной структуры госорганов<sup>29</sup>. В то же время ряд мероприятий можно отнести к успешным в определенной степени

<sup>25</sup> *Inkina S. Civil Service Reform in Transition. A Case Study of Russia // Review of European and Russian Affairs. 2013. Vol. 8. N 1. P. 1–17.*

<sup>26</sup> Административная реформа. Интервью с М.Э. Дмитриевым // История новой России. Очерки, интервью: В 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. Т. 1. С. 198–216.

<sup>27</sup> Интервью М.Э. Дмитриева. Взято А.Ю. Сунгуровым. М., 2013.

<sup>28</sup> Концепция по проведению административной реформы в 2006–2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; № 14. Ст. 1413.

<sup>29</sup> Интервью М.Э. Дмитриева, 2013; Вольф В. Цели и результаты административной реформы в России: формальность или шаг вперед // Электронный журнал ЭГО: экономика, государство и общество. 2011. № 2. URL: <http://ego.uara.ru/> (дата обращения 08.12.2012); *Гаталов Е.Н.* Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 27–28; *Кужол Е.* Барьер в одну копейку // Российская газета. 10.02.2010.

(например, постепенное осознание сервисной функции чиновниками<sup>30</sup>, развитие системы МФЦ). В целом административная реформа не завершилась каким-либо последовательным внятным результатом.

Обе стороны (реформаторы и их противники) включали в себя бюрократов высокого уровня, но с различными стилями и принципами работы. Таким образом, помимо идеологических убеждений (также значимых в определении предпочтений той или иной политики)<sup>31</sup> у них существовали различающиеся прагматические интересы относительно желаемой институциональной структуры административной системы. Так, «молодым технократам-либералам» больше подходили менеджерские механизмы в рамках нового государственного управления. В то время «бюрократам-номенклатурщикам» удобнее было находиться в привычной ситуации строго иерархической системы. При этом внешний институциональный ограничитель – Владимир Путин как лидер с широчайшими формальными и неформальными полномочиями – был относительно индифферентен к вопросу административной реформы. С одной стороны, либеральный проект означал бы потерю части контроля за политическими процессами и потерю поддержки важной референтной группы – бюрократии (в частности, региональной)<sup>32</sup>. С другой стороны, требовалось повысить выполнение решений на местах – *state capacity*<sup>33</sup>, что было бы затруднительно в условиях сохранения длинной вертикальной цепочки, отсутствия горизонтальных связей и распространения неформальных норм, характерных для старой бюрократической системы. То есть с позиций логики прагматизма оба варианта предполагали бы определенные выгоды и издержки для авторитарного лидера. Сторонниками реформы предпринимались также некоторые попытки повлиять на предпочтения автократа, обеспечив проходимость именно их проекта. Например, понятие «административная реформа» в каком-то смысле подменило пугающую своими масштабами идею детального переустройства государственной системы, о которой говорили в конце 1990-х гг.<sup>34</sup> Однако такие попытки убедить лицо, принимающее решения, в необходи-

<sup>30</sup> Интервью с экс-начальником управления центра перспективного планирования аппарата администрации Петрозаводска. Петрозаводск, 2014.

<sup>31</sup> *Sabatier P., Jenkins-Smith H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

<sup>32</sup> *Гельман В.Я., Стародубцев А.В.* Возможности и ограничения авторитарной модернизации... С. 30.

<sup>33</sup> *Сморгунов Л.В.* Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. 2007. № 2. С. 5–11; *Skocpol T.* Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research // *Bringing the State Back in / P. Evans et al (eds.)* Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1985. P. 3–37

<sup>34</sup> *Сунгуров А.В., Тияков Д.К.* Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки // *Общественные науки и современность.* 2016. № 2. С. 42–43.

мости принятия желаемой альтернативы были непоследовательны и вряд ли полноценно продуманны. Об этом, в частности, свидетельствует редкая попытка привлечь внешних экспертов к обсуждению реформы, которая заключалась в создании Объединенной рабочей группы по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе при Общественной палате РФ. Деятельность этой рабочей группы, впрочем, довольно быстро сошла на нет (просуществовала с 2006 по 2008 г.) и не оказала какого-либо значительного влияния на ход реформы<sup>35</sup>.

Итак, мы видим, что в процессе выработки концепции реформы (и даже на стадии имплементации) заинтересованные стороны оказались неспособны к кооперации для выработки совместного компромиссного решения, в определенной степени учитывавшего бы интересы обеих групп. Реформаторы из команды Грефа, как и их противники, стремились односторонне осуществить собственную программу преобразований: первые – в соответствии с принципами экономической эффективности и расширения участия граждан; вторые придерживались идеей возврата и укрепления старой иерархической вертикальной структуры. У лидера, способного фактически единолично принять итоговое решение, отсутствовали какие-либо четко заданные рациональные предпочтения; недостаточно усилий было приложено и заинтересованными группами для убеждения автократа. Результатом всего этого явилось отсутствие полноценных глубоких и последовательных преобразований административной системы, то есть тот неэффективный по Парето исход, который предсказывает единственное равновесие в дилемме заключенного.

Налоговая и пенсионная реформы представляют собой ситуации, когда ключевую роль в выборе модели политики сыграло как раз влияние внешнего института – принятие решения президентом в соответствии с имеющимися предпочтениями.

Проект изменения налогового законодательства в начале 2000-х гг. был представлен также командой Грефа<sup>36</sup> и был поддержан коалицией на основе Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов<sup>37</sup>. Отдельным пунктам этих предложений противостояли различные группы. Так, коммунисты выступали против плоской шкалы подоходного налога; нефтяники были недовольны введением налога на добычу полезных ископаемых; а Пенсионный Фонд и Фонд социального страхования не хотели терять

<sup>35</sup> Там же. С. 46–47.

<sup>36</sup> Назаров В.С. Налоговая система России в 1991–2008 годах // История новой России. Очерки, интервью: В 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. Т. 1. С. 488–489.

<sup>37</sup> Гельман В.Я., Стародубцев А.В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации... С. 16–17, 23.

контроль над финансовыми потоками, который бы стал следствием принятия единого социального налога<sup>38</sup>. Если говорить об интересах групп, то необходимо отметить, что для противников реформы были в большей степени характерны прагматические мотивы: непосредственная прибыль, контроль за финансами и агентскими структурами, электоральные стимулы (позиция коммунистов). Разработчики преобразований были движимы скорее нормативными/идеологическими представлениями. К их прагматическим причинам заинтересованности в реформе можно с долей условности отнести статусные, репутационные и карьерные «награды» в случае принятия предлагаемого ими проекта.

Президент также был заинтересован в реформе системы налогообложения, столкнувшись с проблемой наполняемости государственного бюджета и необходимости скорейшего ее решения. Однако одной лишь вынужденной заинтересованности лидера в преобразованиях недостаточно для того, чтобы объяснить, почему итоговые изменения приобрели именно такую форму. Вряд ли предложенная модель политики была единственно возможным решением и полностью исключала достижение взаимовыгодного компромисса хотя бы с некоторыми из противостоящих групп или (частичной) компенсации их издержек. Мы полагаем, что убежденность лидера в том, что предлагаемая реформаторами альтернатива была единственно верной моделью, сложилась как раз под влиянием коалиции МЭРТ и Минфина. Причем привлекались как логические, так и иррациональные аргументы. Например, сложная финансовая ситуация сделала возможным быстрое начало пробных изменений. Уже первые результаты изменений налогового законодательства продемонстрировали значительный рост наполняемости бюджета, что позволило исключить другие альтернативы (которые не обязательно привели бы к худшим результатам на практике). Важную роль в обеспечении поддержки автократа сыграли также личные доверительные отношения глав министерств с президентом<sup>39</sup>. Итогом явилась поддержка В. Путиным проекта реформаторов, что в значительной степени обеспечило поддержку в парламенте и принятие (с некоторыми уточнениями) предлагаемой модели налоговой политики.

Основные направления дискуссии о пенсионной реформе 2000-х гг. были заложены еще в середине 1990-х. Вследствие кризиса существовавшей

---

<sup>38</sup> *Appel H.* Tax Politics in Eastern Europe: Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise. Ann Arbor, 2011; *Письменная Е.* Система Кудрина. История ключевого экономиста путинской эпохи. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.

<sup>39</sup> Возможности и ограничения авторитарной модернизации... С. 16.

пенсионной системы<sup>40</sup> и условий займа Всемирного банка<sup>41</sup> становятся необходимы изменения. В правительство приходят младореформаторы - либералы: А. Чубайс и Б. Немцов. В 1997 г. на должность замминистра труда и соцзащиты приглашается М. Дмитриев для подготовки проекта пенсионной реформы<sup>42</sup>. Уже на тот момент складывается группа либералов-реформаторов, ключевой идеей которых было введение накопительного элемента с возможностью его инвестирования в частные структуры для получения дополнительной прибыли<sup>43</sup>. Появляется также коалиция противников столь радикальных преобразований – группа «бюрократов-консерваторов», основными представителями которой были замминистра труда и социальной защиты Ю. Люблин и его подчиненный Ю. Воронин. Эти акторы поддерживали вариант реформы, заложенный концепцией 1995 г.<sup>44</sup>, – то, что можно охарактеризовать как некие косметические изменения при сохранении сути старой системы<sup>45</sup>. Осенью 1997 г. концепция реформы, подготовленная М. Дмитриевым, критикуется премьер-министром В. Черномырдиным<sup>46</sup>, в оппозицию встает также глава Пенсионного фонда России В. Барчук<sup>47</sup>. Итогом данной стадии становится компромиссная версия концепции, которая, однако, также не была реализована вследствие дефолта 1998 г.<sup>48</sup>

С началом первого президентского срока Путина реформа вновь появляется в повестке дня как составной элемент «Стратегии-2010». Разработкой реформы все так же занимался М. Дмитриев, вошедший в команду Г. Грефа. И снова либеральный проект, сосредоточенный на идее увеличения значения накопительного элемента, встречает сопротивление<sup>49</sup>. Так, этой идее противостоял мощный союз руководства Пенсионного фонда (в частности, главы ПФР

<sup>40</sup> *Синявская О.В.* История пенсионной реформы в России // История новой России. Очерки, интервью: В 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. Т. 3. С. 162–166.

<sup>41</sup> *Ульянова Ю.* Всемирный банк: бензин наш, идеи ваши // Известия. 16.04.1997.

<sup>42</sup> *Dekalchuk A.* Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared // *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies* / Ed. By V. Gel'man. Routledge, Miltom GB, 2016. P. 167–182.

<sup>43</sup> *Дегтярев Г.* Пенсионная реформа в России: 1991–1999 годы. 2001. Лаборатория пенсионной реформы. URL: <http://pensionreform.ru/35208> (дата обращения 25.05.2016).

<sup>44</sup> Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» от 7 августа 1995 года № 790» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1036.

<sup>45</sup> *Dekalchuk A.* Op. cit.

<sup>46</sup> *Головачев В.* Белый дом «уменьшат» на шесть этажей // Труд. 11.06.1998.

<sup>47</sup> *Наумов В.* Василий Барчук: откормим финансового вампира? // Труд. 09.12.1997.

<sup>48</sup> *Dekalchuk A.* Op. cit.

<sup>49</sup> *Синявская О.В.* Указ. соч.; см. также статью в настоящем сборнике: *Гонтмахер Е.Ш.* О пенсионной реформе.

М. Зурабова) и консервативной министерской бюрократии, направленный против радикальных преобразований<sup>50</sup>. Несмотря на попытки либеральных реформаторов преодолеть такое сопротивление (включение реформы в пакет «Стратегии-2010», готовность к принятию варианта 1998 г., аргументированная критика пенсионной системы, направленная на текущий момент), итогом становится вариант в большей степени соответствующий интересам бюрократов: «теперь более радикальные идеи должны были включать в более умеренный пакет реформ, а не наоборот»<sup>51</sup>.

Интересы реформаторов и их противников могут быть объяснены сходным с описанным случаем налоговой реформы образом. Фактическая победа противников преобразований зачастую объясняется предпочтениями автократа, который был заинтересован в краткосрочных быстрых решениях для обеспечения электоральной поддержки на текущий момент<sup>52</sup>. Однако, как видно из кратко описанной нами хронологии реформы, решение по поводу окончательного вида пенсионной системы было принято далеко не сразу. Содержание проекта реформы постепенно менялось от в большей степени либерального к консервативному, сходному с советской системой<sup>53</sup>. Скорее можно говорить о неопределенности предпочтений автократа, чем об изначальном присутствии рациональных предпочтений краткосрочного решения под воздействием электоральных стимулов. «Победа» консервативной альтернативы, на наш взгляд, объясняется тем, что противники либеральной реформы в итоге смогли убедить президента в политических преимуществах краткосрочного решения над более экономически оправданным долгосрочным, в том числе благодаря ресурсам широкой коалиции, в которую входили влиятельные представители сразу нескольких бюрократических структур.

### **Заключение**

Таким образом, описанные нами кейсы реформ иллюстрируют три предложенных исхода при условии наличия внешнего по отношению к ситуации борющегося между сторонниками различных альтернатив института – автократа, теоретически способного принять единоличное решение.

В случае индифферентности условного авторитарного лидера и при отсутствии иных изменений институциональной структуры процесса принятия решений складывается игра, описываемая общими принципами дилеммы

---

<sup>50</sup> Нюансы пенсионной реформы. Интервью с М.Э. Дмитриевым // История новой России. Очерки, интервью: В 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. Т. 2. С. 206–207; *Dekalchuk A. Op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> См. статью в настоящем сборнике: *Гонтмахер Е.Ш. О пенсионной реформе.*

узника с ее равновесным исходом, не являющимся взаимовыгодным. Этот сценарий в общем виде характеризует процесс российской административной реформы.

Включение в игру небезразличного автократа делает противоборствующие группы индифферентными друг к другу, поскольку единственно возможный исход определяется непосредственно предпочтениями единоличного лидера относительно предлагаемых альтернатив. Примерами такого развития событий являются налоговая и пенсионная реформы: в первом случае решение Президента способствовало «победе» альтернативы, предлагаемой командой реформаторов; во втором – благодаря конечной поддержке Путина верх одержали сторонники консервативной политики.

В меньшей степени рассмотренные кейсы позволяют сделать окончательные выводы относительно источников предпочтений теоретического автократа. При совершении выбора альтернатив следует ли он собственным рациональным изначально заданным интересам или же эти предпочтения – продукт влияния других заинтересованных игроков: как убеждения при помощи логики, так и использования иррациональных мотиваций. Итоговые модели налоговой и пенсионной систем *ex post* довольно удобно могут быть объяснены их соответствием прагматическим интересам автократа: краткосрочный вариант решения проблемы с недостатком средств в Пенсионном фонде способствовал укреплению электоральной базы действующего Президента за счет пенсионеров; а налоговая реформа была выгодна лидеру как эффективный способ обеспечить наполнение государственного бюджета. Такая ретроспективная точка зрения исходит из того, что у автократа уже были определенные рациональные предпочтения и четко осознаваемые им прагматические интересы. Однако с этой позиции затруднительным будет объяснение постепенных изменений рамок пенсионной реформы в течение длительного времени от либерального до консервативного вариантов. Конечная форма налоговой системы также не была предопределена тем, что была единственно возможной с точки зрения прагматических интересов лидера: возможно, несколько иные варианты позволили бы сформировать более широкую базу поддерживающих групп при сохранении тех же положительных эффектов для государственных финансов.

На наш взгляд, эта проблема может быть разрешена путем включения в механизм объяснения того воздействия, которое оказали на предпочтения автократа заинтересованные группы в процессе борьбы за его поддержку. В пользу этого говорит и структурная ситуация неопределенности и дилеммы одновременности на момент начала реформ, при которой существуют сложности для осознанного выстраивания рациональной (транзитивной) структуры предпочтений и выбора стратегий в соответствии с ней.

Мы также ожидали, что в случае существования такой борьбы между группами за влияние на автократа и ее значимости для определения предпочтений лидера (и, как следствие, выбора альтернативы политического курса) градус напряженности между игроками будет возрастать, что сделает достижение Парето-эффективного компромисса еще менее возможным. Этот феномен затруднительно проследить на частных примерах реформ. Однако если взглянуть шире на ситуацию, складывающуюся в рассматриваемый нами период (2000-е гг.), то можно увидеть существование подобия колеи зависимости (*path dependence*). Так, контуры противостоящих групп постепенно становятся все более четко очерченными, составы соперничающих коалиций часто повторяются, выходя за рамки отдельных подсистем политических курсов и распространяясь на политический процесс (*policy process*). Логично утверждать, что достижение взаимовыгодного компромисса между «традиционными» соперниками осложнено еще в большей степени, чем в стандартной ситуации. Такая «традиция» соперничества сама, по сути, является институтом, деформирующим Парето-эффективные исходы.

Демократические (а точнее будет сказать, делиберативные) механизмы принятия решений являются одним из возможных способов решения проблемы кооперации<sup>54</sup>. Тогда реформа – это эндогенно принятое решение, результат обсуждений, переговоров между игроками (альтернативными коалициями) под связывающими их институтами, наличие которых они ранее согласовали. При этом модель преобразований, выработанная в ходе такого рода процессов, более легитимна как для изначальных сторонников, так и для противников победившей альтернативы<sup>55</sup>.

Однако компромиссный исход, пусть и взаимовыгодный для участников игры – соперничающих групп, не обязательно выгоден для всего общества. Так, ситуация односторонней победы одной из предлагаемых альтернатив в действительности может в большей степени соответствовать идее общественного блага (как, например, было бы в случае реализации изначальных идей авторов преобразований в административной системе). Таким образом, мы приходим к несколько противоречащему нормативным положениям выводу о том, что демократические процедуры принятия решений не всегда способствуют увеличению общественного блага.

Интересны также следствия из наших положений относительно скорости преобразований. Принято считать, что авторитарные реформы более динамичны по своей природе и способны достичь значительных результатов в более сжатые сроки благодаря ряду особенностей (например, уменьшения количества игроков, влияющих на процесс принятия решений). Если же наши

<sup>54</sup> *Khemani S.* Op. cit. P. 8.

<sup>55</sup> *Dal Bó, P., Foster A., Putterman L.* Institutions and Behavior...

ожидания невозможности компромисса при наличии актора, способного принять единоличное решение, верны, то меньшая скорость у реформ скорее будет как раз в ситуации авторитарной процедуры принятия решений: либо изменения курса окажутся незначительными и непоследовательными, либо проигравшая группа будет саботировать ход реформ. Демократический способ принятия решений потенциально способствует кооперации между изначально соперничающими группами, обеспечивая обоюдное согласие на принятие изменений.

Такие рассуждения помогают также представить ситуацию, в которой демократические процедуры могут быть более выгодны для общества в целом, даже если односторонне победившая при поддержке автократа альтернатива изначально подразумевала бы больший прирост общественного блага, чем демократический компромисс. Так, в случае проигрыша вследствие решения авторитарного лидера потерпевшая поражение группа может сопротивляться на практике уже принятому решению, подразумевающему пользу для общества. Это противодействие на стадии имплементации способно существенно уменьшить или даже свести на нет потенциально положительный эффект для общего блага. В свою очередь, даже менее радикальный компромиссный вариант способен принести более плодотворный итоговый результат благодаря согласию сторон<sup>56</sup>.

В заключение хотелось бы напомнить, что наши теоретические рассуждения о влиянии наличия автократа на степень и возможность кооперации в процессе принятия реформ строились на ряде ограничений (наличие только предлагаемых группами альтернатив, ситуация гибридного режима и др.). Эмпирический материал скорее служит иллюстрацией выдвинутых тезисов, чем их верификацией. Таким образом, сохраняются задачи как более надежного эмпирического подтверждения, так и дальнейшего теоретического развития предложенных положений в иных контекстах и в отношении других параметров процесса политических изменений, таких как, например, их динамика и общественная полезность.

---

<sup>56</sup> Подобные соображения приводят Д. Асемоглу и Дж. Робинсон, рассуждая о большей пользе для демократизации постепенных уступок, чем резких радикальных изменений (*Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2006*).

---

Гармаш М.В., Стародубцев А.В.

# Блеск и нищета карманов эффективности: политологический анализ создания инновационного центра «Сколково» в России<sup>1</sup>

## Аннотация

Статья посвящена изучению реализации проекта создания инновационного центра «Сколково» как примера так называемого кармана эффективности, то есть особой организационной структуры, созданной руководством страны, для выполнения стратегических задач государственного развития и помещенной в благоприятные условия функционирования. Авторы статьи не только обосновывают справедливость использования концепции карманов эффективности к случаю проекта «Сколково», но и демонстрируют сильные и слабые стороны такого способа проведения преобразований.

## Введение

С начала 2000-х гг. российское руководство неоднократно подчеркивало необходимость обеспечения устойчивого роста экономики и снижения ее зависимости от природных ресурсов. Модернизация и переход на инновационное развитие стали центральным элементом программы президентства Дмитрия Медведева в 2008–2012 гг., отказавшегося при этом от широких структурных и системных реформ.

Символом проводимой президентом политики стал запущенный в 2010 г. проект под названием «Сколково», предполагавший создание масштабного инновационного центра, способного генерировать и координировать развитие «прорывных технологий». С этой целью «Сколково» было

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе проведения исследования № 16-05-0059 в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2016 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

**Ключевые слова:** карманы эффективности, реформы, инновации, Сколково

обеспечено особым правовым режимом, предусматривающим различные преференции для исполнителей и участников проекта, к сотрудничеству с инновационным центром приглашались ведущие российские и зарубежные эксперты, а из федерального бюджета выделялись значительные средства на его финансирование.

Первые формальные результаты реализации проекта демонстрируют достаточно высокий уровень его эффективности, позволяющий инициаторам и руководителям проекта заявлять о том, что «Сколково» является своеобразной моделью того, как должна проводиться инновационная политика в России<sup>2</sup>. В то же время и сам проект почти за семь лет своей реализации сталкивался со значительными трудностями, вызванными внешними по отношению к его содержанию причинами, и практика распространения существующего опыта на другие проекты, в том числе наиболее близкие к «Сколково» иннограды, неоднократно ставилась под сомнение.

Чтобы объяснить причины исключительности и ограниченности показываемых результатов работы такого проекта, мы предлагаем рассмотреть создание этого инновационного центра и сопутствующих ему организаций как попытку реализации так называемого кармана эффективности, к созданию которого иногда прибегают в странах с неэффективным, плохо управляемым

---

<sup>2</sup> «Сколково» в государственных интересах // Polit.ru. 29.04.2016. URL: [http://polit.ru/article/2016/04/29/sk\\_gd/](http://polit.ru/article/2016/04/29/sk_gd/) (дата обращения 25.11.2017).

государственным аппаратом для выполнения приоритетных задач в области социально-экономического развития.

В российском контексте данный феномен практически не исследован, за исключением работ Владимира Гельмана и Андрея Стародубцева<sup>3</sup>, в которых карманы эффективности рассматриваются как инструмент авторитарной модернизации. Политологический анализ реализации проекта «Сколково» позволит проиллюстрировать особенности функционирования карманов эффективности в современных российских условиях.

Структура настоящей работы выглядит следующим образом. В первой части мы объясним суть феномена карманов эффективности. Во второй части кратко охарактеризуем функционирование проекта «Сколково» как кармана эффективности. Наконец, в третьей части проследим те ограничения, с которыми сталкивается данный проект в процессе своего функционирования.

### **Что такое карманы эффективности?**

Впервые феномен кармана эффективности был изучен исследователями бразильской политики. Роберт Даланд использовал несколько иной термин – «карман продуктивности» (*pocket of productivity*) – для описания успешно действующих ведомств, созданных для проведения промышленной политики в период военных диктатур на фоне неэффективной работы государственного сектора в целом<sup>4</sup>. Позже Барбара Геддес<sup>5</sup> и вслед за ней Питер Эванс<sup>6</sup> использовали термин «карман эффективности» (*pocket of efficiency*), под которым понимались особые агентства, специально созданные в 1950-е гг. для выполнения особых задач экономического развития.

Их основными характеристиками были организационная автономия по отношению к государственной бюрократии, изоляция от влияния парламента и заинтересованных групп, прямая подотчетность главе государства или назначенным им представителям. В сравнении с основной частью чиновничества сотрудников таких агентств отличали высокий уровень компетентности

<sup>3</sup> Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. Препринт Центра исследований модернизации ЕУСПб. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2015; Гельман В.Я., Стародубцев А.В. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // Политика. 2014. С. 6–30.

<sup>4</sup> Daland R. Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology. Washington, DC: University Press of America, 1981.

<sup>5</sup> Geddes B. The Insulation of Economic Decision Makers in the Brazilian Bureaucracy, 1930–1964. Paper presented at the XIII Congress of the Latin American Studies Association. Boston. October, 1986.

<sup>6</sup> Evans P.S. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // Sociological Forum, December 1989. Vol. 4. N 4. P. 561–587.

и обеспеченность ресурсами в достаточном для выполнения их функций объеме<sup>7</sup>.

Опираясь на эти работы, под карманами эффективности мы будем понимать государственные (созданные государством и тесно с ним связанные) структуры (то есть организации, ведомства, агентства или государственные предприятия), относительно эффективные в выполнении своих функций в изначально неблагоприятной среде, где распространены коррупция и патронаж, а большинство других государственных учреждений являются неэффективными<sup>8</sup>.

Универсальным рецептом их высокой результативности является совокупность следующих условий. Во-первых, формирование карманов эффективности происходит при поддержке влиятельных политических акторов и прежде всего главы государства<sup>9</sup>. Это позволяет такой организации избежать рисков вмешательства со стороны политиков и групп интересов, защитить регулярно выделяемые ресурсы, а также обеспечить стабильное руководство. Во-вторых, обладание наряду с политической автономией финансовой стабильностью, предполагающей государственные гарантии получения средств вне зависимости от позиции парламента, распределяющего финансирование, и министерства финансов, распоряжающегося средствами. В-третьих, соответствие практик функционирования организации таким современным принципам управления, как найм сотрудников на основе их профессиональных качеств, приход в организацию компетентных, добросовестных людей, адекватная система стимулов и административная дисциплина, направленные на максимальное ограничение возможности коррупционных действий сотрудников, культивирование чувства миссии у персонала<sup>10</sup>, наличие руководителя-лидера, имеющего авторитет среди сотрудников. Наконец, важными могут оказаться и другие факторы, в числе которых – наличие устойчивых программ

<sup>7</sup> Похожими, а часто и идентичными по содержанию являются термины «карман превосходства» (*pocket of excellence*), «остров превосходства» (*island of excellence*) и «остров эффективности» (*island of effectiveness*). Нередко о карманах эффективности говорилось имплицитно, без употребления самого термина.

<sup>8</sup> *Leonard D.K.* Where Are “Pockets” of Effective Agencies Likely in Weak Governance States and Why? A Propositional Inventory. Ids Working Paper 306. Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton, 2008.

<sup>9</sup> *Geddes B.* “Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America”. Berkeley: University of California Press, 1994; *Evans P.* Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton: Princeton University Press, 1995.

<sup>10</sup> *Grindle M.* Divergent Cultures? When Public Organisations Perform Well in Developing Countries // World Development. Vol. 25. N 4. P. 481–495; *Crook R.C.* Rethinking Civil Service Reform in Africa: “Islands of Effectiveness” and Organisational Commitment // Commonwealth & Comparative Politics. Vol. 48. N 4. P. 479–504.

международного сотрудничества<sup>11</sup>, внешних (негосударственных) источников финансирования<sup>12</sup> и многое другое.

Таким образом, карманы эффективности представляют собой пример исключительной и дорогостоящей стратегии руководства страны по интенсивному развитию отдельно взятой сферы в социальной или – чаще – экономической областях. Очевидно, что создать несколько карманов эффективности при таких условиях представляется крайне сложной задачей, а потому возникает вопрос о том, как происходит отбор проекта для его дальнейшей реализации в формате кармана эффективности и насколько успешны оказываются подобные усилия.

### **Проект «Сколково»**

Инновации – рискованный, затратный, но часто неизбежный способ получения конкурентного преимущества в современных странах. Однако в условиях низкого качества государственного аппарата с рентоориентированной бюрократией и дисфункциональными правоохранительной и судебной системами развитие инноваций сталкивается с многочисленными преградами, вследствие чего разработчики инновационных идей предпочитают развивать свои продукты в странах с более предсказуемыми правилами игры и сильной системой защиты прав собственности. В результате разнообразные меры по поддержке инновационной деятельности, предпринимаемые до 2010 г., либо застревали в бесконечных межведомственных согласованиях, либо не давали необходимой отдачи<sup>13</sup>.

По этой причине первоначально мало кто принял всерьез инициативу правительства по созданию специальной площадки, которая стала бы пространством взаимодействия исследователей, предпринимателей и инвесторов. Здесь предполагалось ввести особый правовой режим, обеспечивающий комфортные условия интеграции науки и бизнеса, включая упрощенные налоговые, таможенные, административные нормы, а также правила миграционного режима и технического регулирования. Вскоре исключительный статус проекта был подтвержден принятием отдельного федерального закона «Об инновационном центре “Сколково”»<sup>14</sup>, который заложил основы системы государственной поддержки этого инновационного проекта.

Структурно можно выделить три основных элемента проекта «Сколково». Первый из них – это сам инновационный центр «Сколково», состоящий из пяти

<sup>11</sup> *Leonard D.K.* African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development. University of California Press: Berkeley, 1991. P. 66–69; *Geddes B.* Op. cit. 1994. P. 66.

<sup>12</sup> *Geddes B.* Op. cit. 1994. P. 66–69.

<sup>13</sup> *Дежина И.Г.* Большие проекты как стимул инновационного развития России // Инновации. 2010. № 6. С. 6–12.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об инновационном центре “Сколково”» // Российская газета. № 220. 30.09.2010.

кластеров, в рамках каждого из которых координируется одно направление деятельности – информационные, биомедицинские, ядерные, энергоэффективные или космические технологии. Второй элемент – Сколковский институт науки и технологий, представляющий научно-исследовательскую и образовательную организацию, осуществляющую в том числе подготовку профессиональных кадров в пяти отмеченных выше областях. Наконец, в-третьих, это управляющая компания «Фонд “Сколково”», наделенная эксклюзивным набором полномочий, сочетающим в себе отдельные хозяйствующие, государственные и муниципальные функции.

Руководителем Фонда с момента его возникновения является Виктор Вексельберг, один из крупнейших российских бизнесменов, близкий к руководству страны. Надзор за деятельностью Фонда осуществляется Попечительским советом, в состав которого входят многочисленные представители органов государственной власти и который возглавляется бывшим президентом страны, а сейчас председателем Правительства России Дмитрием Медведевым. Наконец, научная деятельность проекта координируется специальным экспертным органом – Консультативным научным советом под руководством лауреатов Нобелевской премии Жореса Алферова (также являющегося депутатом Государственной Думы РФ) и Роджера Дэвида Корнберга.

Важнейший спонсор проекта – федеральное Правительство, обеспечивающее бесперебойное поступление финансовых средств в рамках специальной подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра “Сколково”» государственной программы Российской Федерации «Экономическая политика и инновационное развитие». В период с 2013 по 2020 г. Правительство запланировало вложить более 132 млрд рублей, каждый год уменьшая государственную помощь, которую постепенно должны заменить частные инвестиции. Согласно отчетам Министерства финансов и фонда «Сколково», эта задача постепенно решается. Так, в 2016 г. объем частных финансовых средств составил 17,2 млрд рублей при 14 млрд рублей инвестиций из федерального бюджета<sup>15</sup>.

Все изложенные факты – правовая и политическая поддержка проекта, целенаправленный подбор высшего руководства инновационного центра и связанных с ним организаций и выделение специального канала государственного финансирования – говорят об оправданности рассмотрения

---

<sup>15</sup> Sk Review: Годовой отчет 2016. Москва: Сколково, 2016; Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» (с изменениями на 17.08.2017) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091764> (дата обращения 25.11.2017).

процесса реализации проекта «Сколково» как примера формирования кармана эффективности.

### **Атака на «Сколково»**

Важнейшим условием формирования и реализации проекта стала беспрецедентная поддержка Президента Дмитрия Медведева, провозгласившего модернизацию и развитие инноваций в качестве важнейшей составляющей своего правления и цели работы государственного аппарата<sup>16</sup>. Таким образом, с самого начала проект приобрел для Президента статус имиджевого. Впервые заявив о необходимости создания современного технологического центра 12 ноября 2009 г. в Послании Федеральному Собранию, уже спустя полтора месяца Дмитрий Медведев сформировал рабочую группу по разработке проекта центра, руководителем которой был назначен влиятельнейший первый заместитель главы Администрации Президента России Владислав Сурков. Президентская администрация обеспечила скорое принятие двух основных федеральных законов, обеспечивающих создание и функционирование «Сколково»<sup>17</sup>. Законопроекты вносились в парламент от лица Дмитрия Медведева, а с призывом поддержать инициативу на парламентских слушаниях выступал Владислав Сурков<sup>18</sup>.

Именно Дмитрий Медведев стал основной движущей силой проекта: возглавил Попечительский совет, упростил условия строительства центра, неоднократно публично подгонял темпы строительства, лично занимался его продвижением за рубежом, добивался финансового обеспечения проекта, вступая в конфликт с позицией Министерства финансов, и даже обязал госкомпания отчислять 1% от затрат на программы инновационного развития в эндаумент-фонд «СколТех».

Систематическая поддержка со стороны Президента смогла обеспечить проекту быстрое развитие и привлечь большое количество исследователей и команд, способных с самого начала демонстрировать высокую эффективность

---

<sup>16</sup> Экономическая политика государства базируется на четырех «И» – институты, инвестиции, инфраструктура, инновации; не менее важна пятая составляющая – интеллект // Президент России. 05.11.2008. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/5208> (дата обращения 26.11.2017).

<sup>17</sup> Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об инновационном центре “Сколково”» // Российская газета. № 220. 30.09.2010; Федеральный закон от 28.09.2010 № 243-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об инновационном центре «Сколково»» // Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105172/) (дата обращения 26.11.2017).

<sup>18</sup> Шкель Т. С думой о Сколково // Российская газета. № 144. 02.07.2010. URL: <https://rg.ru/2010/07/02/skolково.html> (дата обращения 26.11.2017).

инновационного центра. Однако уже в 2013 г., на следующий год после того, как Дмитрий Медведев уступил президентскую должность Владимиру Путину, будущее «Сколково» оказалось неопределенным. Для нового Президента инновационный центр не был исключительным и связанным с ним лично проектом. Сравнивая его с другими инноградскими, Владимир Путин высказывал сомнения в необходимости столь существенных вливаний государственных инвестиций в отдельно взятую организацию. Вместе с тем 2013 г. ознаменовался чередой коррупционных скандалов, связанных с фондом «Сколково», его многочисленными проверками Счетной палатой и Следственным комитетом. Правоохранительными органами были начаты не менее трех расследований, связанных с возможными хищениями государственных средств отдельными сотрудниками управляющей компании<sup>19</sup>, выводом 3,5 млрд рублей в банки, связанные с главой фонда Виктором Вексельбергом, а также незаконными выплатами гонораров депутату Государственной Думы Илье Пономареву<sup>20</sup>. Действия Следственного комитета, включающие в себя публичное озвучивание обвинений и проведение показательных обысков в офисах руководства фонда, привели к отказу ряда международных партнеров от сотрудничества со всеми организациями, входящими в проект «Сколково», до завершения расследований.

Основным публичным защитником «Сколково» в этой ситуации оказался Владислав Сурков, ставший к этому моменту главой аппарата Правительства России и, как следствие, потерявший статус одного из самых могущественных членов политической элиты. Его выступление в поддержку «Сколково» в Лондонской школе экономики<sup>21</sup> было жестко раскритиковано представителем Следственного комитета<sup>22</sup>. Несколько дней спустя, после полемики с Владимиром Путиным об эффективности работы Правительства, Владислав Сурков ушел в отставку.

Несмотря на все эти события, «Сколково» все же продолжило свою работу, причинами чему могли послужить как демонстрируемая эффективность проекта, так и теперь уже закулисная поддержка ставшего председателем Правительства Дмитрия Медведева. Правительственное финансирование

<sup>19</sup> Дело о растрате средств фонда «Сколково» // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/spravka/20150609/1069068176.html> (дата обращения 26.11.2017).

<sup>20</sup> Ситнина В. Инновационная ситуация // Коммерсант Власть. 29.04.2013. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2176622> (дата обращения 26.11.2017).

<sup>21</sup> Фаляхов Р., Алтухова Л. Как соединить инновации и суверенную демократию? // Газета.ру. 03.05.2013. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2013/05/03/5289213.shtml> (дата обращения 26.11.2017).

<sup>22</sup> Кузьменкова О., Бычков А. Раскол по «Сколково» // Газета.ру. 07.05.2013. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2013/05/07\\_a\\_5314709.shtml?updated](https://www.gazeta.ru/politics/2013/05/07_a_5314709.shtml?updated) (дата обращения 26.11.2017).

сокращено не было, высшее руководство проекта, связанное с бывшим Президентом, осталось на своих местах. Большая часть обвинений была снята в конце 2015 г. Единственное из них, от которого не отказался Следственный комитет, касалось депутата федерального парламента Ильи Пономарева, открыто поддерживавшего митинги «За честные выборы» в 2011–2012 гг.

Наблюдатели указывали, что атака на «Сколково», произошедшая в 2013 г., была частью широкомасштабного давления на команду бывшего Президента Дмитрия Медведева сразу после завершения срока его полномочий<sup>23</sup>. Без сомнения, уголовные дела в фонде «Сколково» и возможное последующее закрытие проекта, являющегося с точки зрения имиджа одним из главных достижений Дмитрия Медведева на посту Президента России, оказались лучшим сигналом, демонстрирующим ослабление влияния команды Медведева в политической жизни страны.

### **Возможности и ограничения карманов эффективности**

История создания и развития проекта «Сколково» демонстрирует все положительные и отрицательные стороны проведения государственной политики в формате карманов эффективности. Центральной характеристикой таких организационных форм проведения изменений является их способность обеспечивать действительно эффективную политику. Обладая беспрецедентными ресурсами и политической поддержкой, находясь под строгим контролем первых лиц и отчитываясь перед ними о текущем положении дел на каждом этапе своего развития, руководство этих организаций чаще всего действительно способно достигать поставленных перед ним целей в самые короткие сроки.

При должном уровне стратегического управления карманы эффективности способны стать долгосрочными проектами. Это происходит в том случае, если данным организациям удастся найти автономные от государства источники финансирования, а также стать неотъемлемой частью той политической подсистемы (*policy subsystem*), развитию которой должны служить карманы эффективности.

В то же время существует целый ряд ограничений, которые ставят под сомнение необходимость применения карманов эффективности даже при наличии благоприятных для этого условий. Основная проблема вытекает из персонального характера поддержки организаций и авторитарного характера их создания. Карманы эффективности редко бывают продуктом внутриэлитного консенсуса – иначе у политического лидера не было бы необходимости использовать такой дорогой вариант реализации государственной политики.

<sup>23</sup> Становая Т. Проект «Сколково» – политический «беспризорник» // Политком.ру. 05.11.2013. URL: <http://politcom.ru/16699.html> (дата обращения 26.11.2017).

Сама природа карманов эффективности заключается в их целенаправленной изоляции от политических и экономических интересов влиятельных акторов, благодаря чему такие проекты становятся своеобразными игрушками действующего руководителя государства и могут перестать быть важными элементами государственной политики в случае передачи власти другому человеку.

Причины возможного отказа от развития карманов эффективности могут заключаться не только в целенаправленной политике по уменьшению политического влияния бывшего президента (как мы видели это в предыдущем разделе статьи), но и в наличии иных воззрений на то, как должна проводиться политика в заданной области. Так, если атака на «Сколково» в 2013 г. легко объяснима необходимостью снижения уровня политических амбиций только что ушедшего со своего поста Президента Дмитрия Медведева, то постепенный отказ федерального правительства от исключительно благоприятных условий развития «Сколково» в последующие годы (заявления о необходимости поддержки всей совокупности инноградов, отмена Владимиром Путиным исключительно благоприятных градостроительных норм, принятых Дмитрием Медведевым специально для «Сколково», отмена требования к государственным корпорациям передавать часть своих расходов на инновационное развитие в целевой фонд «Сколково») скорее связан с появлением альтернативных идей, касающихся развития инноваций в России.

Наконец, не менее важной проблемой становится тот факт, что опыт работы таких организаций в российских условиях невозможно распространить на всю систему управления в той или иной области социально-экономического развития. Создание кармана эффективности по умолчанию означает отказ от изменения базовых правил игры в обществе, когда оказывается, что создать уникальные условия для отдельного проекта легче, чем обеспечить эффективную работу бюрократии и правоохранительных органов, а также облегчить существование частной инициативы в пределах всей страны. А потому в долгосрочной перспективе создание новых карманов эффективности играет скорее отрицательную роль для достижения целей стабильного развития всей страны. Масштаб их влияния ограничен, а успешными мы назовем уже те из них, которые смогли пережить время политической жизни своих создателей.

---

Сапсай И.А.

# Ограничения и возможности сетевого подхода к анализу института оценки регулирующего воздействия в российских регионах (в контексте административной реформы)<sup>1</sup>

## Аннотация

В данном исследовании институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) рассматривается через призму теории политических сетей и идентифицируется как сеть с ведущей организацией. Кроме того, выделяются критерии эффективного функционирования этой сети и дается характеристика института ОРВ в российских регионах в контексте административной реформы. Анализ показывает, что эффективность данной сети крайне низка.

Начавшаяся в 2003 г. и продолжающаяся до сих пор административная реформа актуализирует обращение к изучению отдельных мер и процедур, появление которых стало результатом этой реформы. Органы государственного управления все еще остро нуждаются в оптимизации и увеличении эффективности. Новый виток реформы стартовал с введением в действие Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.<sup>2</sup> и Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов (№ 16-05-0059) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2017 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р, г. Москва. URL: [www.rg.ru/2011/06/28/koncepciya-site-dok.html](http://www.rg.ru/2011/06/28/koncepciya-site-dok.html) (дата обращения 07.02.2017).

**Ключевые слова:** политические сети, оценка регулирующего воздействия, эффективность, административная реформа

«Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>3</sup>. На данном этапе в качестве основной цели обозначено повышение конкурентоспособности государства. Для достижения этой цели реформирование велось по ряду направлений: снижение административных барьеров для бизнеса, исключение чрезмерного и необоснованного регулирования, увеличение степени участия граждан в политическом процессе и повышение качества и доступности услуг населению<sup>4</sup>.

В рамках реализации административной реформы, чтобы добиться увеличения качества и эффективности принимаемого законодательства, предотвратить появление новых необоснованных ограничений для ведения предпринимательской деятельности, а также вовлечь негосударственных акторов в процесс принятия решений, было инициировано введение института оценки регулирующего воздействия. Процесс оценки представляет собой мониторинг разрабатываемых нормативно-правовых актов, который призван взвесить их возможные социальные и экономические последствия до момента вступления в силу<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: [www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html](http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html) (дата обращения 07.02.2017).

<sup>4</sup> Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы. О реформе. URL: [http://ar.gov.ru/ru/o\\_reforme/index.html](http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html) (дата обращения 07.02.2017).

<sup>5</sup> Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы. Оценка регулирующего воздействия. URL: [http://ar.gov.ru/regulation\\_02\\_povishenie\\_02\\_ocenka/index.html](http://ar.gov.ru/regulation_02_povishenie_02_ocenka/index.html) (дата обращения 07.02.2017).

Одним из основных этапов проведения оценки регулирующего воздействия являются публичные консультации, в которых могут принимать участие все подпадающие под регулирование акторы. Они наделены правом делать предложения и замечания по принимаемому законодательству, которые обязаны рассмотреть уполномоченные представители Департамента по оценке регулирующего воздействия. Таким образом у негосударственных акторов появляется возможность влиять на содержание принимаемого законодательства, реализуя право на участие в решении общих дел (в политическом процессе).

Институт был введен как на федеральном, так и на региональном уровне. В данной работе будет рассмотрен институт ОРВ в регионах. Пилотный рейтинг ОРВ, составленный в 2014 г. по результатам исследований Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ, показал, что региональные власти мало занимаются оценкой регулирующего воздействия; только 11 регионов показали более или менее приемлемые результаты<sup>6</sup>. Рейтинг 2016 г. продемонстрировал ошеломительный скачок в развитии ОРВ на региональном уровне. По данным тематического доклада Министерства экономического развития 2016 г., всего девять регионов признаны проблемными<sup>7</sup>. Наш интерес обусловлен в первую очередь необходимостью определения факторов, которые влияют на учет интересов представителей гражданского общества в политическом процессе через проводимые практики ОРВ в регионах РФ.

### **Изучение функционирования института ОРВ через теорию политических сетей**

Политическую сеть, как указывает Леонид Владимирович Сморгунов, можно рассматривать как инструмент, с помощью которого становится возможным отследить взаимоотношения большого числа различных политических акторов, а также их интересы и предпочтения<sup>8</sup>. Актуализация сетевого подхода объясняется необходимостью перехода от иерархии к сетям в связи с рядом факторов: уровнем лояльности социальных групп к государству, усложнением процесса разработки политики, а также широким доступом к обмену знаниями и опытом, который открывается в век информации<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Голодникова А., Цыганков Д., Беляев А. Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации. URL: <https://iq.hse.ru/news/177665494.html> (дата обращения 07.02.2017).

<sup>7</sup> Рейтинг регионов по ОРВ. URL: <http://orv.gov.ru/Regions/Ratings> (дата обращения 07.02.2017).

<sup>8</sup> Сморгунов Л.В. Сравнительная политология. Стандарт третьего поколения // СПб.: Питер, 2012. С. 96.

<sup>9</sup> Там же. С. 99.

Применимость данной теории во многом обусловлена расширением возможностей участия негосударственных акторов в принятии политических решений. В литературе подчеркивается, что сегодня роль правительства в управлении гораздо более зависима, политические элиты должны стремиться к созданию коалиций с бизнесом, гражданским обществом и другими организациями для оптимизации ресурсов и, как следствие, к достижению определенных политических целей<sup>10</sup>.

Политическую сеть образуют взаимоотношения между акторами, в том числе выполнение тех или иных действий, обмен ресурсами и другие виды деятельности, при условии, что все участники разделяют относительно общие интересы и цели. Взаимодействие происходит именно для того, чтобы продвинуть эти интересы с использованием инструментов, предполагающих кооперацию<sup>11</sup>. Как отмечают Наим Капуку и Монтгомери Ван Варт, сети имеют преимущество над громоздкими и бюрократическими иерархиями, так как с их помощью организации могут быстро и эффективно взаимодействовать друг с другом для достижения конкретных целей, поскольку для этого требуется комбинация ресурсов и накопленного опыта, чего, как правило, почти невозможно добиться в одиночку<sup>12</sup>.

Кейт Прован и Патрик Кенис выделяют разные формы политической сети. Это может быть сеть, управляемая одновременно множеством входящих в нее организаций посредством взаимодействия между собой, что в итоге должно привести к плотной, децентрализованной системе<sup>13</sup>. Также существует вариант сети с ведущей организацией, в которой основную роль на себя берет актор, обладающий достаточным количеством ресурсов и легитимностью. Данная система будет являться достаточно централизованной, а вокруг центрального актора станут выстраиваться остальные члены сети<sup>14</sup>. Еще одна форма – административная сеть, отличительная черта которой состоит в том, что ведущий брокер сам не является членом сети, а лишь координирует участников<sup>15</sup>.

Взяв за основу указанную выше типологию, я буду рассматривать институт ОРВ на региональном уровне как сеть, управляемую ведущей организацией,

<sup>10</sup> *Peters B.G., Pierre J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. N 2. P. 234.*

<sup>11</sup> *Börzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. N 2. P. 254.*

<sup>12</sup> *Kapucu N., Wart M.V. The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons learned. // Administration & Society. 2006. N 38. P. 293.*

<sup>13</sup> *Provan K.G., Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART. 2008. Vol. 18. N 2. P. 236.*

<sup>14</sup> Цит. по: *Provan K.G., Kenis P. Op. cit. P. 235.*

<sup>15</sup> *Provan K.G., Kenis P. Op. cit. P. 236.*

так как существует центральный актор-провайдер, обязанный управлять и координировать развитие ОРВ, – это Правительство РФ (в частности, Минэкономразвития). Функцией этого актора является координация органов, отвечающих за оценку регулирующего воздействия, и аналитического сообщества, то есть экспертов, учет их интересов как на федеральном уровне, так и в регионах страны.

Чтобы определить факторы, влияющие на учет позиций заинтересованных групп, необходимо рассмотреть условия, обеспечивающие эффективное функционирование политической сети с центральным актором, при котором будет обеспечиваться кооперация. По мнению Бринтона Милворда и Кейта Прована, должны соблюдаться следующие важные условия: во-первых, участники сети должны быть сосредоточены вокруг конкретного властного агента; во-вторых, контроль ведущей организации должен осуществляться напрямую, а не косвенно; в-третьих, ведущая организация должна обеспечивать акторы достаточными ресурсами, поскольку ресурсная недостаточность приводит к снижению эффективности сети<sup>16</sup>.

Во взаимодействии акторов с центральным агентом посредством оценки регулирующего воздействия главным ресурсом, оказывающим влияние на участие негосударственных структур, будет являться информация, которую должен предоставить центральный агент, осуществляющий координацию сети. От информированности будет напрямую зависеть вовлеченность акторов в работу сети. Следовательно, можно предположить, что одним из факторов, определяющих влияние практик оценки регулирующего воздействия в регионах РФ на процесс принятия политических решений, будет уровень информированности негосударственных акторов как о самом институте оценки регулирующего воздействия и о принципах и механизмах его работы, так и о конкретных проектах, которые проходят экспертизу.

Однако ресурсная недостаточность, как отмечают Бринтон Милворд и Кейт Прован, не означает полный провал функционирования сети, поскольку существуют более значимые факторы – например, сетевая стабильность<sup>17</sup>. Это условие, с одной стороны, является ключевым для поддержания легитимности внутри и за пределами сети, а с другой – позволяет участникам развивать долгосрочные отношения. Отсутствие сетевой стабильности исключает возможность выполнения сетевых целей и делает сеть неэффективной. Следовательно, от наличия сетевой стабильности также будет зависеть учет интересов негосударственных организаций при принятии политических

---

<sup>16</sup> *Milward H., Provan K. Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. N 2. P. 216–217.*

<sup>17</sup> *Jbid.*

решений через ОРВ. Можно предположить, что выражением уровня сетевой стабильности будет качество проводимых экспертиз, так как она является выражением выполнения сетевой цели.

Мы исходили из предположения, что основными факторами, определяющими влияние практик оценки регулирующего воздействия в регионах РФ на процесс принятия политических решений, будут являться уровень информированности негосударственных акторов об ОРВ и качество проводимых экспертиз. Данные предположения были проверены на основе отчетов о результатах оценки регулирующего воздействия, включая справки о проведенных публичных консультациях, в которых содержатся предложения и замечания по анализируемому законодательству и итоговое решение по принятию или отклонению поступивших предложений. Все используемые документы доступны на сайтах региональных министерств экономического развития, а также в региональных разделах интернет-портала раскрытия информации о разработке органами исполнительной власти проектов нормативно-правовых актов и результатах их общественного обсуждения – [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

### **Обзор основных официальных каналов информирования об оценке регулирующего воздействия в Российской Федерации**

Проблемы с ОРВ в регионах начались еще на стадии внедрения, когда большинство департаментов регионального уровня не до конца понимали механизмы проведения экспертиз, не говоря о негосударственных акторах, которые вовсе не были осведомлены о работе данного института. Минэкономразвития в течение 2014 г. проводило серию выездов в регионы для обучения и консультаций с заинтересованными сторонами. Позже были разработаны методические рекомендации по реализации процедур. Однако данные меры не смогли обеспечить участие в процедурах заинтересованных лиц, а также полного понимания процесса ОРВ даже государственными структурами<sup>18</sup>.

С целью устранения возникших пробелов, а также для создания основного канала информирования Минэкономразвития был введен в действие Информационный портал об оценке регулирующего воздействия. На этом информационном ресурсе содержится все необходимое для удаленного обучения; с 2014 г. на сайте публикуется рейтинг регионов по ОРВ, составляемый Минэкономразвития на основе специальной методики. По аналогии создавались порталы для публичного обсуждения проектов и действующих нормативно-правовых актов в субъектах, что было направлено на упрощение

<sup>18</sup> Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов / под ред. Д.Б. Цыганкова. Вып. V. М., ГУ ВШЭ, 2010. С. 228.

участия негосударственных органов в данном процессе. По сути, они представляли собой автоматизированные площадки для проведения интерактивных публичных консультаций.

Нами был проведен юзабилити-анализ основных каналов информирования. Юзабилити-анализ представляет собой процесс тестирования того или иного ресурса для определения его применимости к выполнению основных задач, для решения которых он разрабатывался. В ходе анализа оценивается работоспособность исследуемого ресурса, а также удобство в его использовании<sup>19</sup>. Данный вид анализа универсален, хотя первоначально использовался в основном в компьютерных науках. Он в полной мере применим в социальных науках, в том числе в политологии, если необходимо проверить эргономичность государственных ресурсов или сервисов. В нашем случае проведена проверка удобства в использовании вышеперечисленных интернет-ресурсов с точки зрения достижения целей повышения эффективности процессов взаимодействия государственных и негосударственных акторов.

Главные недостатки Информационного портала об оценке регулирующего воздействия заключаются в том, что большая часть информации публикуется не для бизнеса, а для государственных служащих; раздел «Бизнесу» с 2014 г. находится «в разработке» и до сих пор не функционирует. Организовано размещение информации только о публичных консультациях федерального уровня. В разделе «Регионы» отсутствуют какие-либо сведения о региональных мероприятиях.

Качество разделов оценки регулирующего воздействия на сайтах Минэкономразвития регионов значительно варьируется. В большинстве регионов, которые вошли в категорию «Высший уровень» в рейтинге эффективности регионов по ОРВ за 2016 г., информация о проведении консультаций действительно размещается. Основным недостатком является то, что отсутствует упорядоченность информации – в большинстве случаев она помещается в подразделы и не бросается в глаза, что опять же делает ее труднодоступной. В опубликованных документах чаще всего имеются ссылки на публичные консультации, которые проводятся на региональных версиях интернет-порталов для публичного обсуждения проектов нормативно-правовых актов.

Юзабилити-анализ данных порталов показал, что они реализованы не на самом высоком уровне. Во-первых, стоит сказать, что региональные версии присутствуют только в 24 регионах, при этом, на 6 из них опубликовано менее 15 проектов, а еще 9 из них не работают полностью по причине ошибок или просроченного домена, что показывает отношение региональных властей к данному инструменту. Остальные порталы регионов функционируют корректно,

---

<sup>19</sup> Geisen E. Usability Testing for Survey Research. Morgan Kaufmann, 2017. P. 250.

и проекты проходят обсуждение, однако часто публикуются пустые отчеты по проектам, в которых есть только название вводимого регулирования.

### **Региональная ОРВ: есть ли влияние на политический процесс и что его определяет?**

В ходе исследования был проведен анализ с целью проверки двух обоснованных предположений в отношении факторов, определяющих влияние оценки регулирующего воздействия на политический процесс.

Первый предположительный фактор – информированность представителей гражданского общества об институте ОРВ и сложившейся практике – оценивался на основе соотношения количества экспертиз и публичных обсуждений того или иного проекта нормативно-правового акта за 2016 г. и общего количества замечаний и предложений, поступивших от представителей любых негосударственных структур за этот же год. Данный способ частично отражает вовлеченность представителей гражданского общества в практики оценки регулирующего воздействия, что напрямую связано с их информированностью о принципах работы данного института и о сложившихся практиках.

Для проверки предположения о том, что качество проводимых экспертиз ОРВ также является фактором, определяющим влияние ОРВ на политический процесс, использовалась модель, основанная на ключевых критериях качества практик, выведенных Центром оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ<sup>20</sup>. Преимущественно рассматривались те проекты, в оценке регулирующего воздействия которых принимали участие представители негосударственных структур путем внесения замечаний и предложений. Каждый критерий качества экспертизы оценивался согласно нижеприведенной *табл. 1*.

---

<sup>20</sup> Голодникова А., Цыганков Д., Беляев А. Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации. URL: <https://iq.hse.ru/news/177665494.html> (дата обращения 07.02.2017).

## Критерии оценки качества экспертизы

№	Критерий	Шкала оценивания
1	Описание проблемы регулирования	0 – описание проблемы отсутствует 1 – есть описание проблемы, но не обоснована необходимость регулирования 2 – есть описание проблемы, регулирование обосновано 3 – есть описание проблемы, регулирование обосновано и рассмотрены аспекты проблемы
2	Описание целей и задач регулирования	0 – цели и задачи отсутствуют 1 – есть цели и задачи, но расписаны поверхностно 2 – цели и задачи раскрыты 3 – цели и задачи раскрыты подробно, произведена их оценка, а также расписаны индикаторы достижения
3	Наличие альтернативных вариантов регулирования	0 – альтернативные варианты регулирования отсутствуют 1 – есть один альтернативный вариант регулирования 2 – есть два и больше альтернативных варианта 3 – есть несколько альтернативных вариантов, произведена оценка выбора того или иного варианта
4	Описание адресатов регулирования	0 – описание адресатов отсутствует 1 – есть поверхностное описание адресатов 2 – есть описание адресатов 3 – есть описание адресатов, включая оценку их численности и сферы их деятельности
5	Описание изменившихся функций, полномочий, обязанностей, прав адресатов регулирования	0 – описание изменений отсутствует 1 – есть поверхностное описание изменений 2 – есть подробное описание всех изменений
6	Наличие анализа выгод и затрат	0 – анализ отсутствует 1 – есть поверхностный анализ без количественных данных 2 – есть количественный анализ 3 – есть подробный количественный анализ, отдельно расписаны выгоды и затраты для разных сторон

В результате анализа выделены четыре категории:

- 1). 0–6 – неудовлетворительное качество
- 2). 7–9 – качество ниже среднего
- 3). 10–13 – среднее качество
- 4). 14–17 – высокое качество

Таким образом, качество практики соотносилось с общим количеством замечаний и предложений, а также с количеством принятых (учтенных при принятии решения). Выбор регионов объясняется их распределением по основным федеральным округам и доступностью данных для анализа, поскольку на ресурсах большинства регионов опубликованы данные по менее 15 экспертизам, проводившимся за несколько лет.

Таблица 2

Результаты анализа региональных практик ОРВ

<b>Регион и место в рейтинге 2016 г.</b>	<b>Замечания и предложения за 2016 г.</b>	<b>Качество экспертиз</b>
1. Ульяновская область Место в рейтинге – 1	Всего предложений – 30 Учтено – 15	Количество проверенных – 12 высокое – 1 среднее – 5 ниже среднего – 3 неудовлетворительное – 3
2. Хабаровский край Место в рейтинге – 3	Всего предложений – 42 Учтено – 21	Количество проверенных – 11 среднее – 6 ниже среднего – 4 неудовлетворительное – 1
3. Краснодарский край Место в рейтинге – 4	Всего предложений – 13 Учтено – 7	Количество проверенных – 10 среднее – 6 ниже среднего – 3 неудовлетворительное – 1
4. Свердловская область Место в рейтинге – 7	Всего предложений – 32 Учтено – 13	Количество проверенных – 15 среднее – 7 ниже среднего – 8 неудовлетворительное – 0
5. Республика Дагестан Место в рейтинге – 13	Всего предложений – 9 Учтено – 4	Количество проверенных – 10 среднее – 4 ниже среднего – 5 неудовлетворительное – 1

6. Новгородская область Место в рейтинге – 16	Всего предложений – 31 Учтено – 11	Количество проверенных – 13 среднее – 3 ниже среднего – 8 неудовлетворительное – 2
7. Новосибирская область Место в рейтинге – 18	Всего предложений – 36 Учтено – 17	Количество проверенных – 17 среднее – 7 ниже среднего – 8 неудовлетворительное – 2
8. Воронежская область Место в рейтинге – 19	Всего предложений – 13 Учтено – 5	Количество проверенных – 10 среднее – 2 ниже среднего – 6 неудовлетворительное – 2

Данное исследование является пилотным, для более глубокого изучения необходимо провести анализ ОРВ во всех регионах с включением в выборку всех проведенных экспертиз.

Анализ доступных данных об участии негосударственных организаций в публичных консультациях позволяет сделать вывод о практически нулевой вовлеченности негосударственных акторов в данный процесс во всех рассматриваемых регионах. Количество предложений и замечаний от представителей гражданского общества варьируется от 9 в Дагестане до 42 в Хабаровском крае за весь 2016 г. При этом учтенные замечания чаще всего незначительны и составляют от половины до трети из предложенных. Более того, стоит отметить, что большинство предложений поступали от одних и тех же акторов. Прежде всего это региональные отделения различных бизнес-ассоциаций: Торгово-промышленной палаты, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Замечания непосредственно от представителей бизнеса являются единичными случаями. Представители таких бизнес-ассоциаций, как РСПП ЛО и «Опора России» по ЛО, в публичных выступлениях связывают сложившуюся ситуацию с тем, что у большинства представителей бизнеса отсутствуют компетентные юристы, способные разобраться в принципах работы ОРВ и трезво оценивать последствия принимаемого законодательства<sup>21</sup>. Однако для проверки этого предположения требуется более детальное исследование данного аспекта.

Анализ показал, что негосударственные структуры слабо информированы о содержании и функционировании института оценки регулирующего воздействия, что измеряется количеством внесенных предложений и замечаний

<sup>21</sup> III Форум среднего и малого бизнеса Ленинградской области «Энергия возможностей. Формула развития». Сессия IV. Административные барьеры для бизнеса и способы их преодоления. Открытый семинар.

по проведенным экспертизам в исследованных регионах за год в целом. Также можно отметить общую тенденцию: чем больше проинформированы акторы, тем больше замечаний и предложений учитывается. Однако полностью принять тезис о том, что информированность акторов является фактором влияния ОРВ на процесс принятия политических решений, пока не представляется возможным.

Предположение, что качество проводимых экспертиз является фактором влияния ОРВ на процесс принятия политических решений, было полностью опровергнуто на основании проведенного анализа, так как не замечено никакой корреляции между качеством экспертизы и учетом замечаний и предложений.

### **Заключение**

Введение института оценки регулирующего воздействия в рамках административной реформы было призвано оптимизировать принимаемое законодательство и увеличить его эффективность в том числе посредством участия негосударственных структур, заинтересованных в регулировании. Однако на основании проведенного анализа состояния данного института был сделан вывод о том, что он развит крайне слабо. Обзор основных каналов информирования демонстрирует, что ведущий актор не выполняет в полной мере качественное обеспечение других потенциальных участников сети необходимой информацией для ее эффективного функционирования. Отсутствуют материалы, которые помогли бы представителям негосударственных структур разобраться в принципах и механизмах работы института ОРВ, большинство материалов направлены на обучение именно госслужащих. Также некорректно работают ресурсы, на которых должны публиковаться данные о законодательных проектах, проходящих этап публичных консультаций, что, несомненно, затрудняет участие бизнеса и других организаций в данном процессе. Информация о публичных консультациях также труднодоступна, что негативно влияет на уровень вовлеченности негосударственных организаций. Общий уровень качества проведенных экспертиз, которые были включены в выборку, можно охарактеризовать как «ниже среднего».

Несмотря на то что в интернете публикуется информация о практиках ОРВ, ее качество не позволяет обнаружить факторы, от которых зависит учет интересов негосударственных структур используемыми методами. Поиск иных значимых факторов является методологической задачей для будущего исследования, посвященного ОРВ в регионах РФ.

---

Вандышева Е.А.

# Антикоррупционные реформы в сравнительной перспективе: от фокусирующих событий к оценке эффективности<sup>1</sup>

## Аннотация

В статье рассмотрены и обобщены данные о новейших политологических исследованиях, касающихся коррупции и антикоррупционной политики. Исходя из тезиса о недостаточном уровне теоретического осмысления коррупции и противодействия ей, а также с опорой на результаты анализа развития исследований политической повестки предлагается изучать антикоррупционные реформы через призму политических курсов, поскольку это позволит проследить динамику изменения политического

Исследовательское направление, в рамках которого изучается коррупция как социальное явление и меры противодействия ей, является сравнительно молодым. Первоначально исследовательский интерес к коррупции проявляли в основном экономисты, что особенно заметно в середине 1980-х гг.<sup>2</sup> Однако на сегодняшний день нет практически ни одной области социально-гуманитарного знания, в которой бы отсутствовали публикации, посвященные тем или иным проявлениям коррупции или антикоррупционным стратегиям и инструментам.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов (№ 16-05-0059) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2017 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

<sup>2</sup> Обзор публикаций о коррупции в историографической перспективе приведен в тексте: *Рогозин Д.* Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. 2012. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikacij-o-korrupcii> (дата обращения 17.10.2017).

внимания к проблеме коррупции со стороны лиц, принимающих решения.

**Ключевые слова:** антикоррупционные реформы, повестка политического курса

Во многом это обусловлено опасностью последствий коррупции, которые могут быть сведены к следующим:

– *политические:* падение доверия к власти, снижение политической конкуренции, угрозы национальной безопасности и международному престижу, ухудшение качества управления;

– *экономические:* замедление роста валового внутреннего продукта<sup>3</sup>, ограничение конкуренции в предпринимательской среде, рост теневой экономики, неэффективное расходование бюджетных средств, рост цен за счет коррупционных издержек, снижение инвестиционной привлекательности;

– *социальные:* отсутствие равных возможностей, несправедливое распределение ресурсов, тотальный разрыв между богатыми и бедными, рост социальной напряженности, снижение уровня межличностного доверия, рост детской смертности<sup>4</sup>, повышение терпимости к коррупции.

Кроме того, постоянно растет внимание лиц, принимающих решения, к проблеме коррупции и действенным антикоррупционным механизмам, в противоположность распространенной ситуации недавнего прошлого, когда большинство стран выбрали стратегию сознательной пассивности<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> По расчетам Всемирного экономического форума, ущерб, который наносит коррупция, составляет порядка 5% мирового валового внутреннего продукта, что соответствует 2,6 трлн долларов США в год. Heywood P.M., Rose J. “Close but no Cigar”: the Measurement of Corruption // *Journal of Public Policy*. 2014. Vol. 34. N 3. P. 1.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Everhart S.S., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Corruption, Investment, and Growth in Developing Countries // Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. 2005. N 4. P. 7.

<sup>5</sup> С. Пархоменко и К. Головщинский предлагают выделять три ключевые антикоррупционные стратегии: стратегию войны, стратегию сознательной пассивности

Проведенный анализ политических исследований позволяет выделить несколько блоков или исследовательских полей. Во-первых, наблюдается устойчивый интерес к политической воле как фактору успешной имплементации антикоррупционного политического курса<sup>6</sup>, а также к влиянию различных групп интересов<sup>7</sup>. К примеру, типы коалиций и используемые ими стратегии, направленные на обеспечение устойчивости антикоррупционных реформ, рассмотрены в работе Майкла Джонстона и Сара Кпундех «Построение “очистительных машин”: антикоррупционные коалиции и устойчивые реформы»<sup>8</sup>. Они характеризуют имеющиеся различия таких коалиций в тактических приемах и продвижении вопросов в общественную и правительственную повестку.

Во-вторых, часто в фокусе внимания исследователей оказывается международное и иное внешнее влияние, в том числе посредством международных организаций<sup>9</sup>. В литературе достаточно подробно разбирается механизм имплементации новых антикоррупционных инструментов и процедур в рамках присоединения к международным договорам и вступления в международные организации. Ключевыми акторами в этом процессе являются Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Совет Европы, а также Всемирный банк, поскольку один из дискуссионных вопросов в этом блоке – донорская помощь государствам с целью борьбы с коррупцией.

В-третьих, во многих исследованиях поднимается вопрос: как государство в целом и отдельные институты справляются с задачей контроля коррупции? Значимые результаты в этом направлении достигнуты в рамках исследовательского проекта ANTICORRP под руководством профессора Алины

---

и системную стратегию устранения причин коррупции, которую принято считать наиболее эффективной. См.: Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М.: СПАС, 2014. С. 190–230.

<sup>6</sup> *Fritzen S.* Beyond “Political Will”: How Institutional Context Shapes the Implementation of Anti-Corruption Policies // *Policy and Society*. 2005. Vol. 24. N 3. P. 79–96.

<sup>7</sup> *Adebanwi W., Obadare E.* When corruption fights back: democracy and elite interest in Nigeria’s anti-corruption war // *The Journal of Modern African Studies*. 2001. Vol. 49. N 2. P. 185–213; *Tabaku A.* Role of the Donor Community in Fighting Corruption in Albania // *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. 2004. Vol. 6. N 4. P. 137–143.

<sup>8</sup> *Johnston M., Kpundeh S.J.* Building A Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform. Washington D.C.: The International World Bank for Reconstruction and Development, 2002. 33 p.

<sup>9</sup> *Crawford G., Hermawan Y.P.* Whose Agenda? “Partnership” and International Assistance to Democratization and Governance Reform in Indonesia // *Contemporary Southeast Asia*. 2002. Vol. 24. N 2. P. 203–229; *Deming S.H.* Anti-Corruption Policies: Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Development Banks // *The International Lawyer*. 2010. Vol. 44. N 2. P. 871–885; *Mendelski M.* Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU’s Transformative Power in Romania // *Polish Sociological Review*. 2011. N 174. P. 235–253.

Мунджиу-Пиппиди<sup>10</sup>. Реализация проекта позволила выработать достаточно оригинальный подход, который дает возможность комплексно оценивать факторы, содействующие успешной реализации антикоррупционной политики и эффективному обеспечению контроля коррупции. В предложенной авторским коллективом схеме анализа заметно влияние неинституционализма и концепции коалиций давления/поддержки (рис. 1).



Рис. 1. Теоретическая модель анализа контроля коррупции (автор – Али-на Мунджиу-Пиппиди)<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Mungiu-Pippidi A. The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption, Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 296 p.; Mungiu-Pippidi A. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control // Social Research. 2013. Vol. 80. N 4. P. 1259–1286.

<sup>11</sup> Схема представляет собой дословный перевод оригинальной теоретической модели, обоснованной Алиной Мунджиу-Пиппиди: Mungiu-Pippidi A. Quantitative report on causes of performance and stagnation in the global fight against corruption. 2014. P. 52.

Вместе с тем большинство проведенных политологами исследований, так или иначе связанных с коррупционной тематикой, носят описательный характер. Мы без труда можем найти описания отдельных антикоррупционных институтов<sup>12</sup>, реализованных (или не реализовавшихся в полной мере) антикоррупционных программ<sup>13</sup>. В ряде публикаций анализируется влияние новых медиа на успешность антикоррупционных стратегий<sup>14</sup>. Можно констатировать недостаток сравнительных исследований, а также ограниченное использование количественных методов. В отдельных случаях такие попытки предпринимаются – например, попытка Александра Джонатана Брауна (профессора Университета Гриффита) и Финна Хайнриха (руководителя исследований международного движения «Трансперенси Интернешнл») операционализировать вертикальную и горизонтальную подотчетность и просчитать их влияние на контроль коррупции<sup>15</sup>.

Кроме того, можно говорить о недостаточном уровне теоретического осмысления коррупции и противодействия ей. В большинстве случаев используется принципал-агентская модель, применение которой позволяет лишь прийти к выводу о необходимости минимизировать степень усмотрения чиновников при принятии ими решений. В последнее время получает также широкое распространение изучение антикоррупционной политики через призму

---

<sup>12</sup> *Akech M.* Abuse of Power and Corruption in Kenya: Will the New Constitution Enhance Government Accountability? // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2011. Vol. 18. N 1. P. 341–394; *Gerring J., Strom C.* Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism // *British Journal of Political Science*. 2004. Vol. 34. N 2. P. 295–330; *Quah J.S.* Benchmarking for Excellence: A Comparative Analysis of Seven Asian Anti-Corruption Agencies // *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 31. N 2. P. 171–195. DOI: 10.1080/23276665.2009.10779362.

<sup>13</sup> *Doig A.* Not as easy as it sounds? Delivering the National Integrity System Approach in Practice – Case Study of the National Anti-Corruption Programme in Lithuania // *Public Administration Quarterly*. 2007. Vol. 30. N 3/4. P. 273–313; *Grødeland Å.B.* Public Perceptions of Corruption and Anti-Corruption Reform in the Western Balkans // *The Slavonic and East European Review*. 2013. Vol. 91. N 3. P. 535–598; *Haarhuis C.M.* Promoting Anti-Corruption Reforms: Evaluating the Implementation of a World Bank Anti-Corruption Program in Seven African Countries (1999–2001). 2005. 338 p.; *James H.* Resources, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma): The Economics-Politics Nexus // *Asian Survey*. 2010. Vol. 50. N 2. P. 426–448.

<sup>14</sup> *Ang Y.Y.* Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why “I-Paid-A-Bribe” Worked in India but Failed in China // *Comparative Politics*. 2014. Vol. 47. N 1. P. 21–40; *Ephraim P.E., Akter T., Gansinger M.* New Media–New Voices: Satirical Representations of Nigeria’s Socio-Politics in Ogas at the Top // *Critical Studies in Media Communication*. 2017. Vol. 34. N 1. P. 44–57.

<sup>15</sup> *Heinrich F., Brown A.J.* Measuring Accountability Performance and its Relevance for Anti-Corruption: Introducing a New Integrity System-Based Measure // *Crime Law Soc Change*. 2017. Vol. 68. N 3. P. 359–381.

теории коллективного действия<sup>16</sup>. Многие антикоррупционные стратегии укладываются в концепцию «хорошего управления» (*good governance*): от качественных и понятных правил игры через прозрачные процедуры и эффективные механизмы к последовательной имплементации при достаточной ресурсной обеспеченности.

Мы предлагаем аналитическую рамку для изучения антикоррупционных реформ с опорой на традицию исследований политических курсов, с концентрацией на вопросе: почему внимание лиц, принимающих решения, к проблеме коррупции меняется и какие факторы являются значимыми для продвижения антикоррупционных инициатив на каждой стадии политического цикла?

Названная традиция берет начало в концепции знания как способа решения проблем. В предложенной Джоном Дьюи модели последовательного решения проблем (*The step-wise model of problem solving*)<sup>17</sup> наблюдается достаточно много пересечений с концепцией политического цикла<sup>18</sup>.

При анализе антикоррупционных реформ предлагается рассматривать следующие стадии политического цикла (с опорой на модель Гарольда Лассуэлла, которая регулярно критикуется за сложность в определении того, когда заканчивается одна стадия и начинается другая, но тем не менее до сих пор популярна в исследовательской среде в силу универсальности подхода):

1. Инициация реформы (что привело к включению проблемы в общественную и правительственную повестку, кто на это оказал влияние, какие события могут рассматриваться в качестве фокусирующих).
2. Разработка вариантов антикоррупционной политики и выбор предпочтительного варианта такой политики (ключевые акторы, наличие/отсутствие общественного обсуждения, наличие/отсутствие коалиций и выбранные ими стратегии).
3. Имплементация реформы (законодательные изменения, реализация отдельных антикоррупционных мер).

<sup>16</sup> *Carsona L.D., Pradoc M.M. Using Institutional Multiplicity to Address Corruption as a Collective Action Problem: Lessons from the Brazilian case // The Quarterly Review of Economics and Finance. 2016. N 62. P. 56–65; Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem // Governance. 2013. Vol. 26. N 3. P. 449–471; Ang Y.Y. Op. cit.*

<sup>17</sup> *Dewey J. How We Think. Boston, D.C. Heath & Co, 1910. 250 p.; Dewey J. The Public and its Problems: an Essay in Political Inquiry. New York, H. Holt and Company, 1927. 224 p.*

<sup>18</sup> См. об этом подробнее: *Torgerson D. Policy Analysis and Public Life: The Restoration of Phronesis? In: Farr J., Dryzek J.S., Leonard S.T. Political Science in History: Research Programs and Political Traditions. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. P. 225–252; Turnbull N. Harold Lasswell's "Problem Orientation" for the Policy Sciences. Critical Policy Studies, 2008. Vol. 2. N 1. P. 72–91.*

4. Оценка эффективности реформы (подходы будут рассмотрены ниже).

*Модель для проведения сравнительного анализа*

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что термин «антикоррупционная реформа» используется при изучении различных типов реформ:

- реформ государственного управления;
- реформ государственной службы;
- законодательных реформ;
- судебных реформ;
- реформ иных правоохранительных органов.

Объединяют эти, на первый взгляд, совершенно разные реформы цели, на достижение которых они направлены: минимизация коррупции и устранение причин, которые ее порождают. В связи с этим мы предлагаем использовать термин «реформы с антикоррупционным эффектом», имея в виду, что такой эффект достигается посредством проведения реформ различного рода.

Предлагаемые ниже параметры могут использоваться для проведения сравнительного анализа реформ с антикоррупционным эффектом в привязке к моделям политического цикла и политической повестки:

1. Фокусирующие события.
2. Цели реформирования (политические задачи и установки).
3. Влияние различных акторов: СМИ, партий, инициативных групп (в частности, влияние на процесс формирования повестки и на реализацию политического курса).
4. Нормы, механизмы и процедуры (в контексте имплементации выбранного политического курса).
5. Подходы к оценке эффективности.
6. Обеспеченность ресурсами.
7. Отдельные институты (к примеру, в некоторых странах могут существовать специальные антикоррупционные государственные органы, такие как Бюро по расследованию случаев коррупции в Сингапуре).

В контексте изучения политического внимания развивалась концепция политической повестки, поэтому ниже кратко будут рассмотрены имеющиеся подходы к ее определению и операционализации, поскольку это позволит обозначить антикоррупционную повестку.

Формирование повестки зачастую определяется как процесс, позволяющий придавать определенным проблемам статус подлежащих обязательному

рассмотрению политиками<sup>19</sup>. С другой стороны, подчеркивается аспект политических разногласий в отношении значимых для общества законных интересов<sup>20</sup>.

В отношении реформ с антикоррупционным эффектом применима предложенная Джоном Кингдоном классификация, согласно которой выделяется правительственная повестка, то есть совокупность вопросов, находящихся в поле внимания исполнительных органов власти, а также повестка дня, понимаемая как более конкретно определенный перечень вопросов, непосредственно находящихся на рассмотрении<sup>21</sup>.

При изучении динамики политического внимания к проблеме коррупции может использоваться также классификация Стефана Волгрэйва и Петера ван Аелста, пришедших к выводу, что в зависимости от степени влияния на процесс принятия политических решений повестки делятся на символические, когда общественное обсуждение проводится, но не приводит к политическим изменениям (к примеру, в случае с дебатами относительно ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции) до субстанциональных, когда рост политического внимания непосредственно влияет на процесс принятия политических решений<sup>22</sup> (в частности, принятие международных соглашений, содержащих требование о раскрытии информации о бенефициарных собственниках в результате Панамского скандала).

Операционализацию антикоррупционной повестки можно проводить различными способами. Анализ упоминаний проблемы коррупции и антикоррупционных мер и инструментов в средствах массовой информации дает возможность охарактеризовать медийную повестку. Индикаторами парламентской повестки могут выступать парламентские слушания, запросы, направленные парламентариям, парламентские вопросы, поднятые на заседаниях, законотворческие инициативы и действующие законы.

Несколько событий могут быть определены в качестве фокусирующих, то есть влекущих инициацию реформ с антикоррупционным эффектом и последующие политические изменения (*табл. 1*).

<sup>19</sup> *Sinclair B.* Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making. Norman, University of Oklahoma Press, 2006. P. 35.

<sup>20</sup> *Cobb R.W., Elder C.D.* The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 1971. Vol. 33. N 4. P. 905.

<sup>21</sup> *Kingdon J.W.* Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2 edition. New York, Harper-Collins College Publishers, 1995. P. 166 (first edition: 1984).

<sup>22</sup> *Walgrave S., van Aelst P.* The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 2006. Vol. 56. N 1. P. 94–95.

Таблица 1

Виды фокусирующих событий, влекущих проведение реформ с анти-коррупционным эффектом

Вид фокусирующего события	Примеры и последствия
Коррупционные скандалы	<p>Уотергейтский скандал и принятие Закона США о борьбе с коррупцией за рубежом (<i>Foreign Corrupt Practices Act, 1977</i>)</p> <p>Скандал с участием компании «Сименс», участвовавшей в коррупционных схемах подкупа иностранных должностных лиц за рубежом (2008) и внедрение комплаенс-политики в предпринимательскую практику</p>
Журналистские и иные антикоррупционные расследования	<p>«Панамское досье»: реформа системы раскрытия информации о бенефициарных (конечных) собственниках, законодательные изменения в ряде стран: Новая Зеландия, Тайвань, Монголия (2016)</p>
Экономические кризисы	<p>Исландия: вследствие затянувшегося банковского кризиса, имевшего серьезные негативные последствия, проведена реформа в сфере управления публичными финансами (новое законодательство и создание независимого мониторингового агентства с широкими полномочиями в области финансового контроля) (2008)</p> <p>Иракский Курдистан: существенное ухудшение экономического положения, вызванное широким распространением коррупции, привело к принятию плана антикоррупционных реформ (2016)</p>
Смена политического лидера	<p>Антикоррупционная кампания Президента РФ Д.А. Медведева и принятие «антикоррупционного пакета» (2008)</p> <p>Системные реформы Ли Куан Ю (Сингапур, 1963)</p> <p>Антикоррупционная реформа Михаила Саакашвили (Грузия, 2004)</p>

Предложенная нами модель позволяет не только рассматривать процесс реформирования в статике, с упором на конкретные меры и институты (с этой исследовательской задачей успешно справляется модель контроля коррупции), но и в динамике. К примеру, появляется возможность измерять, как меняется внимание к проблеме коррупции со стороны СМИ или со стороны партий, а также как рост медиавнимания влияет на внимание правительства. В связи с этим может применяться также концепция медиашорма, предложенная в сравнительном исследовании Амбера Бойдстун, Аннэ Харди и Стефана Волгрэйва, продемонстрировавших, что шквальный рост объема освещения проблемы в СМИ оказывает значимое влияние на восприятие политиками и общественностью того, какие вопросы действительно заслуживают внимания, то есть на политическую повестку<sup>23</sup>.

Среди драйверов реформ с антикоррупционным эффектом, которым также необходимо уделить внимание, можно выделить следующие:

- международное влияние (присоединение к международным конвенциям и декларациям, вступление в международные организации);
- финансовые инструменты (доступ к кредитам и грантам, участие в государственных закупках);
- внутригосударственное регулирование (система санкций).

В качестве примера международного влияния можно привести изменение внутригосударственного законодательства в связи с исполнением государством обязательств, возникающих в силу присоединения к международным соглашениям. В частности, присоединение к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок привело к искоренению существовавшей продолжительное время практики вычетов сумм взяток должностным лицам иностранных государств из суммы налогооблагаемого дохода в странах – участницах Конвенции<sup>24</sup>.

С точки зрения финансовых инструментов, представляет интерес практика европейских банков. В рамках проверки благонадежности контрагента (заемщика) они в обязательном порядке собирают информацию о компании в СМИ и социальных сетях. Если компания стала фигурантом коррупционного скандала, в выдаче заемных средств банки отказывают.

В ходе реформы с антикоррупционным эффектом в Российской Федерации также использовались финансовые инструменты. С 2016 года действуют

<sup>23</sup> *Boydston A.E., Hardy A., Walgrave S. Two Faces of Media Attention: Media Storm versus Non-Storm Coverage // Political Communication. 2014. Vol. 31. N 4. P. 525–527, 529.*

<sup>24</sup> Рекомендации совета по вычитаемости сумм взяток должностным лицам иностранного государства из суммы налогооблагаемого дохода. URL: [http://cikrf.ru/protiv\\_corrupcii/normativ\\_docs/conv\\_1997.html](http://cikrf.ru/protiv_corrupcii/normativ_docs/conv_1997.html) (дата обращения 15.11.2017).

нормы, которые не позволяют организациям, привлеченным к административной ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера, участвовать в закупках (см. ст. 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»). Запрет действует в течение двух лет с момента привлечения к ответственности.

Подходы к оценке эффективности реформ с антикоррупционным эффектом также различаются в зависимости от объекта оценки, в качестве которых выступают:

- достижение поставленных реформаторами целей (целесообразность);
- соотношение затрат на проведение реформы и выгод от ее имплементации (экономичность);
- решение проблем, наличие которых вызвало необходимость реформирования (результативность)<sup>25</sup>.

Однако практические попытки оценить, насколько эффективно государство реализует антикоррупционную политику, убеждают нас в невозможности предложить какие-либо универсальные критерии и в необходимости избегать упрощения в этом вопросе. К примеру, если в качестве цели обозначить уменьшение преступлений коррупционной направленности (такой подход использовался в ходе антикоррупционных реформ в Китае конца 1940-х гг., а именно в практике инспекционных проверок), даже простое манипулирование статистикой может привести к восторженным оценкам, хотя реальный эффект оказывается гораздо более скромным или даже обратным, как в случае с Китаем, когда государственные служащие стали предупреждать друг друга о проверках, в результате чего коррупция приобрела еще более изощренные формы и скрытый характер.

То же самое замечание справедливо в отношении использования в качестве показателя достижения результата изменения позиций в различных интегральных исследованиях: Индексе восприятия коррупции, Индексе взяточдателей, Барометре мировой коррупции, Индексе качества государственного управления, Индексе экономической успешности, Индексе качества ведения бизнеса, Индексе уровня коррупционных рисков и уязвимости государственных органов обороны и др.

Алина Мунджиу-Пиппиди отмечает необходимость оценивать институциональные изменения, равно как и особенности среды, в которой происходят

---

<sup>25</sup> Критерии могут различаться от случая к случаю, но общие подходы и понимание отражены в публикации: Guidelines for project and programme evaluations. Operational Unit of the Austrian Development Cooperation, 2009. URL: <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf> (дата обращения 08.10.2017).

(или должны происходить) политические изменения<sup>26</sup>. Она обосновывает свою позицию ярким примером: многие государства, следуя международным рекомендациям, создавали специальные антикоррупционные органы. Однако дальнейшие исследования показали, что нет зависимости между созданием такого органа (их было порядка 98) и эффективностью антикоррупционной политики в целом<sup>27</sup>.

Нами охарактеризован ряд направлений, которые обозначились в современных политических исследованиях, касающихся коррупции и антикоррупционной политики. К их числу можно отнести изучение политической воли как фактора успешной имплементации антикоррупционного политического курса, влияние различных групп интересов, международное воздействие (в том числе через международные организации), государственное обеспечение контроля коррупции.

Исходя из тезиса о недостаточном уровне теоретического осмысления коррупции и противодействия ей, а также с опорой на результаты анализа развития исследований политической повестки предлагается изучать антикоррупционные реформы через призму политических курсов, поскольку это позволит проследить динамику изменения политического внимания к проблеме коррупции.

В рамках политического цикла были выделены стадии, на которых имеет смысл концентрироваться при характеристике реформ с антикоррупционным эффектом, о которых мы говорим, подразумевая широкий набор реформ, основными задачами которых являются минимизация коррупции и устранение причин, ее порождающих. Кроме того, предложены параметры для проведения сравнительного анализа антикоррупционных реформ в привязке к моделям политического цикла и политической повестке. В частности, рассмотрены виды фокусирующих событий, влекущих проведение реформ с антикоррупционным эффектом (коррупционные скандалы, журналистские расследования, смена инкумбента, экономические и иные кризисы), драйверы таких реформ и ключевые подходы к оценке их эффективности.

---

<sup>26</sup> *Mungiu-Pippidi A. Corruption and governance improvement in global and continental perspectives: Quantitative report on causes of performance and stagnation in the global fight against corruption, 2014. P. 40.*

<sup>27</sup> *Ibid. P. 40.*

---

Брянцев И.И., Кириллук О.Г.

# Реформирование институтов публичной власти в России и проблемы разработки критериев их эффективности: общероссийские тенденции и региональные практики<sup>1</sup>

## **Аннотация**

В статье авторы проводят анализ и обозначают направления повышения эффективности работы одних из наиболее важных представительных институций современного российского государства, таких как Государственная Дума РФ являющаяся одним из ключевых элементов в системе публичной власти, и Общественная палата РФ, включенная в систему взаимодействия власти и общества, Показывается необходимость выявления и обозначения критериев оценки социальной эффективности этих институций.

**Ключевые слова:** эффективность управленческого воздействия, органы публичной власти, Общественная палата, некоммерческие общественные организации

Проводимые в настоящее время в Российской Федерации институциональные реформы настоятельно требуют целенаправленного подхода к управлению изменениями. Качественное государственное управление, создание условий для устойчивого социально-экономического развития неразрывно связаны с изменением принципов и технологий государственной гражданской службы как профессиональной деятельности, представляющей собой важнейший элемент «организационного капитала», детерминирующего качество управленческого воздействия.

Государственное управление может рассматриваться как эффективное только при условии обеспечения с одной стороны, стабильности, а с другой – поступательности развития

<sup>1</sup> Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00328 «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах».

общественной системы. Вместе с тем развитие «организационного капитала» государственной службы как профессиональной деятельности во многом определяется действующими системными механизмами управления изменениями, создающими основу формирования институциональной основы модернизации и инновационного развития социально ориентированного государства.

Концептуальное осмысление параметров, определяющих качество и эффективность управленческого воздействия, представляет собой одно из актуальнейших как для теории управления, так и для управленческой практики проблемное поле. Сегодня ведется активный поиск новых подходов в организации взаимодействия власти и общества, обосновываются концептуальные модели государственного управления с позиций теории сервисного государства, информационного общества, нового публичного менеджмента (*New Public Management*), управления изменениями, качественного государственного управления (*Good Governance*), концепции активного участия. Качество взаимодействия становится важнейшим параметром, определяющим профессиональную деятельность государственных служащих, ее эффективность.

Проблемы повышения эффективности деятельности государства и его институционализированных структур невозможно решить только путем организационных и структурно-функциональных изменений, «должна быть выполнена реальная работа по проектированию (*engineering work*)», для того чтобы обеспечить интегрированность и последовательность административных реформ<sup>2</sup>. При этом необходимо подчеркнуть, что в различных отраслях научного знания внимание исследователей акцентируется на различных аспектах качественного изменения государственного управления и приоритетах административной реформы.

На современном этапе формируются новые вызовы и требования к системе публичной власти как открытой полифункциональной системе. В качестве ключевых можно выделить: ориентированность на социальную эффективность; развитие человеческого капитала в отличие от исключительно экономических параметров эффективности; гибкость и адаптивность, переход от «реагирующей» ресурсоемкой модели к ориентации на качество, открытость и доступность; изменение культуры государственной службы от ориентированной на принципы рациональной бюрократии к основанной на ценностях результативного управления; принципах «мягкого управления», стимулировании диалогового взаимодействия и партнерства взамен командно-административных методов; повышение престижа государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности; формирование в профессиональной среде служащих осознания причастности к реализации эффективной государственной политики.

<sup>2</sup> *Zachman J.A.* A Framework for Information System Architecture. *IBM System Journal*, 1987. Vol. 26. N 3.

Результаты реализации административной реформы в Российской Федерации<sup>3</sup> на современном этапе еще раз подтвердили сложность и многоаспектность совершенствования государственного управления, большинство определенных административной реформой направлений не потеряли актуальности, требуют целого ряда корректирующих мер в развитии полученных результатов и внедрения новых инструментов и технологий в управленческую практику.

Стратегия реформирования государственного управления определяется не только собственной логикой ее развития, но и социально-экономическим, политическим, культурным контекстом общества, его состоянием и теми условиями, в которых государственная власть функционирует. На современном этапе реформа государственного управления насчитывает несколько магистральных направлений, основными из которых являются: развитие стратегического партнерства государства, бизнеса и общества; реформа системы государственной службы, формирование принципиально иной культуры государственной службы и перехода к принципам управления по результатам; организация предоставления качественных и доступных государственных и муниципальных услуг; противодействие коррупции и снижение административных барьеров.

Анализ и выявление путей повышения эффективности работы одних из наиболее важных представительных институций современного российского государства, таких как Государственная Дума, являющаяся одним из ключевых элементов в системе публичной власти, и Общественная палата, включенная в систему взаимодействия власти и общества, обуславливает необходимость выявления и обозначения критериев оценки их социальной эффективности.

Социальная эффективность понимается как категория отражающая степень удовлетворенности населения деятельностью органов власти и организаций, призванных решать социально значимые задачи и получать позитивные для общества результаты, а также исключать возможность появления негативных социальных изменений в обществе. Одним из главных критериев для оценки социального эффекта от деятельности представительных институций, формируемых в государстве, является оценка их деятельности с точки зрения достигаемых ими результатов по упорядоченности, безопасности общественных

---

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720; Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3826.

отношений и их воспроизводства с нарастающей позитивной динамикой развития с целью повышения благосостояния и безопасности граждан<sup>4</sup>.

Одним из направлений, способных повысить эффективность работы Общественной палаты РФ как публичного института поддержки социально значимых инициатив граждан и общественных организаций, является создание механизмов ее влияния на привлечение средств для реализации социально значимых проектов, особенно для поддержания инициатив общественных организаций, работающих на уровне муниципальных образований. Данное исследовательское направление является весьма актуальным и привлекает внимание большого круга исследователей. В частности, эта проблематика широко обсуждалась на научно-практическом симпозиуме «Российские реформы», который состоялся 15–16 июня в пригороде Санкт-Петербурга – г. Пушкине. Симпозиум был организован Межрегиональным гуманитарно-политологическим центром «Стратегия» под эгидой двух исследовательских комитетов Российской ассоциации политической науки по публичной политике и гражданскому обществу и по политическому анализу совместно с Московским представительством фонда Конрада Аденауэра<sup>5</sup>.

С принятием в 2010 г. Федерального закона № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации», которые следует рассматривать в качестве особого субъекта пространства публичной политики. Их юридическое статуйрование было инициировано Президентом РФ, который в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. обозначил необходимость институционализации социально ориентированного общественного движения и совершенствования существующей системы государственной поддержки 3-го сектора.

В период с 2010 по 2014 г. органами государственной власти России был принят ряд нормативно-правовых и организационных мер: в частности, Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; Федеральная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

В результате в качестве устойчивой тенденции стал фиксироваться рост внимания к проблематике повышения эффективности межсекторного социального взаимодействия со стороны государственных и муниципальных

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. 573 с.

<sup>5</sup> Сунгуров А.Ю. Симпозиум «Российские реформы» // Публичная политика. 2017. № 2 (октябрь-ноябрь). С. 162.

структур и разработки и внедрения инновационных технологий государственной поддержки и стимулирования социально ориентированных гражданских инициатив. В результате система взаимодействия власти и некоммерческих общественных организаций, получивших статус социально ориентированных, сформировалась в централизованную систему социальной государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных НКО и были внедрены меры по ужесточению юридических санкций в отношении НКО, осуществляющих «политическую деятельность» в России.

На примере Саратовской области обозначим основные риски, имеющие общий характер и для России в целом, которые могут привести к снижению эффективности реализации мер по поддержке социально ориентированных общественных организаций. В Саратовской области накоплен положительный опыт реализации по формированию механизма взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций. На протяжении более 10 лет реализуется областная целевая программа «Развитие институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области», сложилась законодательная база, определяющая распределение полномочий органов власти, регулирование деятельности некоммерческих организаций.

С 2012 г. Саратовская область участвует в конкурсном отборе на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств субъекта РФ, возникающих при реализации региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. В 2015 г. Саратовская область также стала победителем конкурсного отбора субъектов РФ на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. В рамках областного конкурса из средств федерального и областного бюджетов были поддержаны социальные проекты на общую сумму 10 333 000 рублей. Количество поданных заявок и качество подготовленных некоммерческими организациями проектов год от года растет. Всего для участия в областном конкурсе в 2015 г. было подано 107 заявок НКО (в 2014 г. – 88). По итогам конкурса 2015 г. его победителями стали 56 социально ориентированных некоммерческих организаций (в 2014 г. – 54). Также следует отметить, что расширяется география участников конкурса социальных проектов некоммерческих организаций, растет число проектов, представленных НКО из муниципальных районов области. Из 56 победителей конкурса сорок семь организаций представляли г. Саратов, девять некоммерческих организаций – это представители муниципальных районов области (Энгельсский, Балашовский, Вольский, Татищевский, Саратовский, Ершовский, Александрово-Гайский районы). Заметно улучшилась проектная культура, растет амбициозность саратовских

некоммерческих организаций. В 2015 г. они приняли активное участие в федеральных грантовых программах. Так, в конкурсе на поддержку социально ориентированных проектов Президента РФ в 2015 г. было подано 153 заявки от Саратовской области. Четырнадцать проектов стали победителями, в общей сложности они получили 30 821 912 рублей поддержки из федерального бюджета на реализацию своих проектов. В 2015 г. было проведено три конкурса президентского гранта (табл. 1).

Таблица 1

Конкурсы	Количество заявок от Саратовской области	Количество победителей от Саратовской области	Сумма поддержки (рублей)
1-й	39 заявок	6 победителей	12 626 000
2-й	62 заявки	5 победителей	9 530 090
3-й	52 заявки	3 победителя	8 665 822
Итого	153 заявки	14 победителей	30 821 912

Кроме того, региональные некоммерческие организации регулярно участвуют в конкурсе Минэкономразвития РФ на получение субсидии. В 2015 г. в рамках конкурса Минэкономразвития РФ на реализацию проекта, направленного на повышение эффективности деятельности некоммерческих организаций, занимающихся вопросами профориентации молодежи, была выделена субсидия в размере 5 366 056 рублей. Таким образом, общая сумма поддержки проектов-победителей во всех конкурсах составила 46 520 968 рублей. Получившие финансовую поддержку проекты реализуются в различных сферах общественной жизни. Это и проекты, посвященные патриотической тематике, темам межнациональных отношений и адаптации мигрантов, противодействия экстремизму<sup>6</sup>.

Начиная с 2016 г. финансирование социально значимых проектов происходило на основе конкурсов, проводимых федеральным центром.

Общая сумма поддержки НКО области в 2016 г. в рамках президентского гранта составила более 87,6 млн рублей. Победителями стали 38 организаций. Высокое качество подготовки документов для участия в конкурсе позволило Саратовской области в 2016 г. занять первое место среди субъектов Приволжского федерального округа по сумме оказанной поддержки некоммерческим организациям в рамках президентского гранта.

В 2017 г. было запланировано проведение двух конкурсов президентского гранта. На первый конкурс в 2017 г. было подано 86 заявок. Победителями

<sup>6</sup> Доклад ОП за 2015 г. URL: [оп64.рф/о-палате/доклады-оп/](http://оп64.рф/о-палате/доклады-оп/).

первого конкурса стали 19 НКО региона, общая сумма поддержки составила 34,7 млн рублей. Прием заявок для участия во втором конкурсе президентского гранта завершился 29 сентября 2017 г. Для участия во втором конкурсе подано 105 заявок от НКО на общую сумму более 191,6 млн рублей<sup>7</sup>.

Для анализа качества происходящих процессов по поддержке НКО введем понятие «коэффициент грантового покрытия деятельности НКО»: отношение числа получивших гранты к числу поданных и участвующих в конкурсе организаций (табл. 2).

Таблица 2

Год	Подано заявок	Победители	Коэффициент покрытия	География заявок: г. Саратов / районы области	Общая сумма (рублей)
2012	87	46	0,53		15 000 000
2013	115	54	0,46		17 405 000
2014	88	54	0,61	65/24	10 333 000
2015	107	56	0,52	47/9	10 333 000
2015	153	14	0,09		<b>30 821 912</b>
2016	266	39	0,15		87 600 000
2017 (1-й этап)	86	19	0,22		34 700 000
2017 (2-й этап)	105				

Введенный показатель наглядно демонстрирует, что уход из системы поддержки НКО региональных органов власти снижает возможности получения финансовой поддержки для организаций из муниципальных образований области и количество организаций, получающих грантовую поддержку.

Данные обстоятельства негативно сказываются на возможности реализации социально значимых инициатив общественных организаций, работающих на уровне муниципальных образований.

<sup>7</sup> Проекты 10 СО НКО Саратовской области стали победителями второго федерального конкурса грантов 2016. URL: [saratovnko.ru/finansirovanie/granty-i-subsidii-dlya-nko](http://saratovnko.ru/finansirovanie/granty-i-subsidii-dlya-nko).

Одним из направлений в решении данной проблемы может стать подход, позволяющий создать Общественной палате РФ и региональным общественным палатам субъектов РФ собственные ресурсные возможности, формируемые из внебюджетных источников на основе аккумулирования средств, направляемых представителями социально ответственного бизнеса. Подобная практика на территории Саратовской области существовала на протяжении ряда лет в начале 2000-х гг. в рамках функционирования фонда «Саратовская губерния», через который шло финансирование социально значимых проектов общественных организаций.

Развитие данной системы на современном этапе на основе в том числе механизмов государственно-частного партнерства может способствовать становлению действенных механизмов консолидации общественных организаций, бизнеса и органов власти в целях проведения согласованной и совместной социально-экономической политики в регионе. В качестве измеряемого показателя эффективности этой политики можно обозначить соотношение общественных организаций, внесенных в реестр социально ориентированных, к общему числу общественных организаций. На сегодня это соотношение в регионе находится примерно на уровне 1 к 30. И таким образом отражает низкий уровень вовлеченности общественных организаций в решение социально значимых задач, решаемых органами власти.

Анализ проблем формирования и эффективного функционирования Государственной Думы как основной представительной и законодательной институции в системе публичной власти в России напрямую связан с проблемой ее представительности и, соответственно, полноценного отражения социально-политических интересов российского общества.

В ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, а высшим непосредственным выражением власти народа – референдум и свободные выборы и никто не может присваивать власть в РФ. Ч. 1 ст. 96 Конституции РФ закрепляет и устанавливает один из главных принципов функционирования Государственной Думы РФ на основе периодического обновления ее состава, что также определяет демократическую природу нашего государства<sup>8</sup>.

Периодическое изменение состава Государственной Думы отражает происходящие в общества и государстве социально-политические изменения, а также обуславливает необходимость подтверждения соответствия статуса депутата исходя из складывающейся ситуации и является критерием качества и эффективности работы всего представительного законодательного органа государства.

---

<sup>8</sup> Конституция РФ. URL: [www.constitution.ru](http://www.constitution.ru).

В силу выше обозначенных положений Конституции РФ в качестве параметров оценки социальной эффективности Государственной Думы как представительного и законодательного органа РФ можно обозначить активность избирателей, характеризующуюся явкой, а также спектр представленных политических сил в лице политических партий, которые следует соотносить не только с полученным количеством мест (мандатов) в Государственной Думе, но и с процентом проголосовавших за них избирателей по отношению к общему их количеству, а также с фактическим количеством голосов, полученных на выборах.

Данные об итогах выборов за 2007, 2011 и 2016 гг. о представительстве политической силы, получившей максимальную поддержку избирателей, включены в табл. 3.

Таблица 3

Год выборов в ГД	Явка, в %	Итоги лидера, в %	Процент голосов партии лидера в ГД	Количество избирателей, поддержавших лидера	Процент поддержавших лидера от общего числа избирателей	Общее число избирателей
2007*	63,71	64,3	315 (70%)	44 714 241	40,97%	109 145 517
2011**	60,21	49,32	238 (52,3%)	32 379 135	29,64%	109 237 780
2016***	47,88	54,2	343 (76,22%)	28 527 828	25,53%	111 724 534

\* Постановление Центральной избирательной комиссии РФ.

\*\* Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 09.12.2011 № 70/576-6, г. Москва «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва», 10.12.2011 // Российская газета. Федеральный выпуск (суббота). 2011. № 5654 (278).

\*\*\* Постановление ЦИК РФ № 56/541-7 от 23.09.2016 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва».

Из приведенных данных видно, что на протяжении почти десятилетнего периода происходило снижение явки избирателей. Особенно резкая отрицательная динамика обозначилась в ходе последней электоральной кампании. Другим характерным обстоятельством данного периода является то, что при снижении уровня электоральной поддержки как в абсолютных величинах (количество избирателей), так и в относительных (процент от общего числа

проголосовавших) отмечается увеличение представительности партии лидера избирательной кампании на фоне других участников, представленных в Государственной Думе.

Таким образом, сформировавшийся на сегодня порядок формирования Государственной Думы не позволяет в полной мере решать проблему представительства социальных интересов общества.

Актуальность решения данной проблемы имеет уже достаточно длительную историю, и время от времени появлялись различные инициативы от ограничения по проценту представительства для одной партии и введения обязательного голосования на выборах до введения смешанного (партийного и мажоритарного) принципа формирования либо партийного или мажоритарного формирования Государственной Думы. Часть из этих предложений то реализовывалась, то отменялась и не оказывала влияние на изменение обозначенной тенденции.

В качестве раскрытия сущности обозначенных негативных тенденций предлагается обратить внимание на формирование реальных конкурентных механизмов проведения избирательных кампаний.

Зачатки этого подхода реализуются сегодня в виде праймериз, которые проводятся в преддверии основной избирательной кампании. Их конструктивное значение заключается в том, что они позволяют принимать участие в них и формально непартийным кандидатам, а недостаток в том, что они выступают дополнительным фильтром для участия в основной избирательной кампании.

В качестве мер по формированию действенных конкурентных механизмов в рамках сложившегося в Государственной Думе политического представительства можно предложить для выдвижения для участия в выборах по мажоритарным округам (при безусловном сохранении последнего как хотя бы потенциального на сегодня способа расширения представительства) трех-четырёх кандидатов от партий уже представленных на момент выборов в Государственной Думе.

Значимость этого предложения также определяется и тем, что при существующем смешанном способе формирования – партийно-мажоритарном – избиратель сначала голосует за ту или иную политическую партию, а потом и за кандидата по одномандатному округу, которого определила ему партия, и таким образом фактически будет происходить удвоение представительства в случае, когда существует значительная дифференциация по уровню электоральной поддержки (10% и более), а партия-лидер имеет от 25% и выше. Такая ситуация способна негативно сказываться на отражении существующих в обществе социально-политических предпочтениях и их эффективного решения Государственной Думой.

В сложившейся в России политической системе центром политической власти и основой ее стабильности является институт президентства, о чем, в частности, свидетельствует и уровень его электоральной поддержки, который всегда существенно выше уровня электоральной активности граждан при формировании других властных институций. В этих условиях формирование реального электорального представительства Государственной Думы с высоким уровнем его поддержки избирателями является способом повышения его социальной эффективности и основой для формирования конструктивной и легитимной базы для реализуемой Президентом и Правительством РФ системы мер по развитию общества и государства.

## **Раздел 3.**

# **Реформы в области образования**

# Итоги и уроки образовательных реформ 1990-х гг.

## **Аннотация**

Развитие системы общего образования в постсоветский период характеризуется двумя противоположными тенденциями, одна из которых связана с реализацией идеологии долга, а другая – с реализацией идеологии права. Сложившаяся гибридная образовательная система не может решить проблему обеспечения качества образования, соответствующего вызовам меняющегося общества. Реформирование системы образования возможно при общественной поддержке позитивных изменений, происходящих в данной системе.

**Ключевые слова:** образовательная система, ценностные ориентации образовательной системы, «гибридная» образовательная система, незавершенные образовательные реформы

Результатом реформ в области общего образования, которые проводились в первой половине 1990-х гг., стал переход от образовательной системы, основанной на идеологии долга, к «гибридной» образовательной системе.

В постсоветский период в сфере школьного образования можно проследить две противоположные тенденции: сохранение, изменение, совершенствование системы обязательного образования и попытка создания альтернативной системы образования.

Эти два направления нашли отражение в двух концепциях, разработанных в самом конце советского периода, – они были опубликованы в «Учительской газете» 18 октября 1988 г., незадолго до Всесоюзного съезда работников народного образования. Одна из концепций была создана рабочей группой АПН СССР, другая – временным научно-исследовательским коллективом (ВНИК) «Базовая школа», который возглавляли Э.Д. Днепров, А.В. Петровский, В.В. Давыдов.

Обе концепции исходили из необходимости глубоких преобразований системы среднего образования, но обоснование этой необходимости было различным.

Первая концепция исходила из потребностей государства, необходимости обеспечить перестройку советского общества. В ней отмечалось, что «молодежь должна понимать политику КПСС и Советского государства <...> Ей должны быть свойственны стремление к творческой продуктивной деятельности, деловитость, социалистическая предприимчивость и инициатива, хозяйское отношение к делу, готовность принять на себя всю полноту ответственности за судьбу страны, судьбу социализма».

Во второй концепции говорилось о том, что предкризисное состояние школы связано с ее односторонней ориентацией: школа стала работать только в один адрес – на государство.

«Огосударствление школы привело к ее трансформации в закрытое, фактически режимное учреждение. Интересы ребенка и потребность общества постепенно оказались за порогом школы».

Концепции различались по своему подходу к определению целей школьного образования. Концепция АПН исходила из должного – какой должна быть личность с точки зрения определенной идеологии. Концепция ВНИК исходила из сущего – реально существующих проблем и реальных возможностей школы.

Разница этих подходов проявилась в отношении к вопросу о всеобщем обязательном среднем образовании. В газете «Известия» 15 декабря 1988 г. были опубликованы две статьи, отражающие различные точки зрения на проблему среднего образования.

В одной из них говорилось: «Концепция ВНИК солидаризируется с теми выступлениями в печати, авторы которых, провозглашая всеобщность права на образование, хотели бы отменить всеобщность среднего образования, сняв с молодежи до 16–17 лет обязанность получить это полноценное среднее образование, а с родителей – обязанность помочь детям его завершить. Выиграет ли в этом случае общество? Не будут ли учащиеся и их родители введены в заблуждение мнимо демократическим и явно облегченным подходом к всеобщности среднего образования?»

Оппоненты отвечали: «Жизнь явственно показала, к чему приводит принуждение к учению. Разве не хлебнули мы лиха от обязательности, перешедшей в принудительность?! Не эта ли обязанность “обеспечила” девальвацию школьного аттестата, падение качества обучения, процентоманию, глобальные приписки, разрушающие нравственное здание школы?»

Обе позиции были представлены и на Всесоюзном съезде работников образования, и после съезда в практических мерах по развитию системы образования.

В основе различий двух подходов к решению проблемы развития системы образования лежат ориентации на интересы разных участников образовательной деятельности, а в связи с этим – на образовательные системы, имеющие разные «центры притяжения». В одном случае речь идет о «государственно-центристской» образовательной системе, а в другом – о «детоцентристской» системе. Интересы «государства» и «детей» не являются противоположными, но могут и не совпадать.

Ценностные ориентации системы образования определяются двумя видами трансформационных процессов – управляемыми (к ним относится прежде всего образовательный процесс) и неуправляемыми, спонтанными (изменения в отношении к образованию, к школе как образовательному институту, в поведении участников образовательного процесса). Неуправляемые процессы влияют на потенциал образовательной системы, но на них можно влиять лишь путем изменений в этой системе – прежде всего в области отношений.

Следует отметить, что такие отношения могут быть разными (отношения сотрудничества, взаимной заинтересованности, конкуренции, отношения «старших – младших» и т. д.) и что отношения внутри групп участников образовательного процесса (например, между учителями или между учащимися) могут существенно отличаться от отношений между разными группами (например, между учителями и учащимися).

Что же изменилось и что не изменилось в системе школьного образования за постсоветские годы? Как изменился потенциал этой системы?

За четверть века в системе школьного образования многое поменялось. За это время в школе произошло больше перемен, чем за последние 25 лет советского периода. Но насколько изменились при этом основные характеристики системы, ее потенциал?

Ответы на вопрос «Кого учить?» на протяжении последних 25 лет были разными. В 1990-е гг. интенсивное развитие получает процесс диверсификации школ. Он выражается не только в появлении новых видов общеобразовательных школ (негосударственные школы, гимназии, лицеи, школы с углубленным изучением различных предметов), но и в массовых попытках определить педагогическое своеобразие школ («Школа диалога культур», «Школа народной культуры», «Школа открытого образования», «Школа глобального образования», «Школа творческого самовыражения» и т. д.). Это был шаг в создании системы многообразных школ, соответствующий «идеологии права».

Право на выбор образовательной программы подкреплялось достаточно широкой возможностью выбора предметно-методических линий учебных пособий. Переход к профильному обучению в старшей школе также должен был создать дополнительные условия для реализации права на выбор образовательной программы. Закон «Об образовании в Российской Федерации» (2012 г.),

допускающий возможность использования индивидуальных образовательных программ, казалось бы, также поддерживает «идеологию права».

Но на деле вместо развития многообразия образовательных программ возобладала тенденция возврата к их унификации. Различия между школами всё чаще определяются местом в рейтинге, отражающем их достижения в реализации примерно одинаковых образовательных программ. Закон допускает разработку учебных программ, учитывающих особенности образовательной среды и состава учащихся, но на практике рабочие программы чаще всего копируют примерные. Установке на унификацию соответствуют и попытки возврата к «единому учебнику».

Доля родителей, стремящихся выбрать школу для своего ребенка, возросла. Об этом свидетельствует ажиотаж, возникающий с началом приема в первый класс. Но выбирают родители при этом не программу, а условия образовательной деятельности, детскую среду или учителя, который, по их мнению, хорошо относится к детям. К тому же далеко не все родители имеют реальную возможность выбора.

Реализация «идеологии долга» в советской школе была связана с регламентацией показателей образовательной деятельности. Пожалуй, за последние 25 лет давление управленческих структур на школы, направленное на достижение желаемых показателей, могло бы стать меньше, поскольку в нем уже нет особой необходимости. С одной стороны, показатели успеваемости и аналогичные им стали привычными ориентирами для школ. С другой стороны, школы, комплектование которых зависит от выбора родителей, должны считаться с их ожиданиями относительно образовательных результатов. Однако школы по-прежнему несут ответственность за показатели своевременного выпуска учащихся из школы и результаты ЕГЭ.

Еще одна характеристика ценностных оснований образовательной системы – соотношение и взаимосвязь прав и обязанностей всех групп участников образовательного процесса. Какие-то изменения в этой сфере происходят в отношениях между семьей и школой. Заметным явлением стало стремление работников школы в случае конфликта с родителями защитить себя соответствующими документами. С одной стороны, это отражает тенденцию развития правовых отношений между школой и семьей, которые должны регулироваться установленными нормами. С другой стороны, это свидетельствует о снижении уровня доверия в отношениях между школой и семьей, без которого сложно рассчитывать на эффективность образовательного процесса.

Меры принуждения в образовательном процессе продолжают по инерции сохраняться, хотя их действенность уменьшается – массового второгодничества давно нет, неудовлетворительные оценки за четверть мало кого пугают, хотя возможность отравить ребенку жизнь у школы еще сохраняется.

Все более существенным фактором воздействия на отношение учащихся к процессу обучения становится практика неизбежной и независимой итоговой аттестации учащихся. Создаются некоторые предпосылки для того, чтобы в качестве образовательного процесса учащиеся и их родители были бы более заинтересованы, чем сами учителя.

Таким образом, пока в школе чаще всего обучают тех, кто должен учиться, но вместе с тем появляются признаки изменения ценностных основ образовательной системы, элементы подхода к учащимся как субъектам права на образование.

Ответы на вопрос «Как учить?» выглядят противоречивыми. Переход к профильному обучению, появление практики создания портфолио, возможность обучения по индивидуальным образовательным программам ведут к признанию того, что различия в образовательных результатах, достигнутых разными учащимися, надо рассматривать не только как неизбежное, но и как нормальное явление: кто-то успешен в одной области знаний, а кто-то – в другой.

Однако само понимание образовательных результатов чаще всего ограничивается предметными результатами. При этом возможность компенсации недостигнутых предметных результатов какими-то другими, относящимися к той же предметной области, практически не обсуждается.

Относительно метапредметных и личностных результатов образовательной деятельности учащихся существуют разные позиции практиков: одни считают их очередными педагогическими лозунгами; вторые – признают их значимость, но не считают очень важными, потому что на практике эти результаты никак не анализируются и не оцениваются; третьи видят в них смысл педагогической деятельности.

Можно предполагать, что в профессиональном сообществе формируется понимание того, что оценивать образовательные результаты следует исходя из индивидуального продвижения учащихся в разных видах образовательной деятельности, а не по степени приближения этих результатов к принятым нормам. Но ориентация на привычные показатели успешности образовательного процесса все же доминирует, поскольку реальная ответственность за достижение этих показателей лежит преимущественно (а нередко и исключительно) на школе.

На изменение ситуации может повлиять известная независимость отметок в школьном аттестате от результатов ЕГЭ: отметки в аттестате могут быть выше и ниже оценок, полученных на ЕГЭ. Такого рода рассогласования могут стать причиной конфликта между семьей и школой.

Конфликтные ситуации можно предупредить, если определить, что является объектом оценки на ЕГЭ и что оценивает школа. Такие отличия могут

заключаться в том, что на ЕГЭ оценивается обученность выпускника школы (уровень его компетентности), а школа оценивает его обучаемость – возможность достигнуть необходимый уровень компетентности – иначе говоря, оценивает уровень компетентности ученика.

Но школа не может ограничиваться оценкой готовности к продолжению образования. Школа предоставляет общее образование, которое дает возможность разным людям говорить на одном языке. В связи с этим она должна учить так, чтобы обеспечить и какой-то общий для всех выпускников уровень компетентности, и индивидуальное продвижение каждого ученика в повышении уровня образованности.

Общий вывод можно сделать следующий: предметно-классно-урочная система сохраняется; некоторые изменения происходят в «предметном» звене этой системы (наряду с традиционными учебными дисциплинами появляются дисциплины по выбору, которые не всегда можно отнести к основам какой-либо науки); наряду с уроком появляются иные формы учебных занятий; классы могут сочетаться с другими организационными формами; данные «отклонения» свидетельствуют об отходе от тотальной регламентации образовательного процесса; при этом доминирует ориентация на унификацию и успеваемость.

Для выявления возможных изменений в ответе на вопрос о смысле школьного образования («Для чего учить?») были проанализированы воспоминания о школе выпускников разных лет и разных школ. Обсуждение «уроков школы» проходило в 2015 г. В нем приняли участие более ста выпускников, окончивших школу в период с конца 1960-х гг. до 2014 г. в Ленинграде (Санкт-Петербурге), Петрозаводске и ряде других городов. Перед участниками обсуждений были поставлены, в частности, следующие вопросы: «Чему вас школа научила?», «Чему вас школа не научила?», «Какие «предметные знания» вы использовали в послешкольной жизни?»

Характерными ответами являются: школа приучила к ответственности, дисциплине, подчинению, умению следовать указаниям, работать в коллективе, дружить, заучивать большой объем информации, придерживаться единой точки зрения, писать сочинения на заданную тему.

Выпускники более поздних лет считают, что школа учила хитрить, находить компромиссы.

Выпускники советской школы отмечают направленность учебы в школе на формирование коллективистской позиции, предусматривающей готовность подчиняться требованиям коллектива.

Общий вывод заключается в том, что возможности и советской, и постсоветской школы использовались преимущественно для формирования исполнительской позиции.

Дефициты школьного образования участники обсуждений видят в следующем: школа не научила свободе выбора, мобильности, умению высказывать собственное мнение, вести дискуссию, инициативности, умению говорить «нет», ценностному отношению к себе, самостоятельности в принятии решений в ситуации выбора, умению рассуждать и критически мыслить, определять и аргументировать собственную позицию, различать мнения и факты. Чаще эти дефициты отмечала более молодая часть выпускников.

Участники обсуждений наибольшие трудности испытывали, оценивая значимость образовательных результатов, полученных при изучении конкретного учебного предмета. Примеры использования «предметных» знаний и умений чаще всего относились к уровню элементарной грамотности (умения читать, писать, считать) и к применению естественно-научных знаний в бытовой ситуации (типа «не совать мокрые пальцы в розетку»).

Не было примеров использования знаний по общественным, гуманитарным и другим дисциплинам при обсуждении проблем, вызывающих особый общественный интерес, мировоззренческих вопросов, нравственных проблем. Видимо, само «применение знаний» понимается очень узко. Такое понимание может быть следствием того, что решение каких-либо учебно-познавательных задач оказывается значимым для решения других учебно-познавательных задач. Типичная ситуация: оценивая возможные отсроченные результаты изучения предмета, сами учителя указывают, что те ученики, которые в полной мере освоили учебную программу, в будущем смогут помочь в учебе своим детям.

Материалы обсуждения дают основание для вывода о том, что сложившаяся практика изучения учебных предметов не обеспечивает достаточно глубокого понимания смысла изучения этих предметов.

В воспоминаниях о школе доминируют события, происходящие «после уроков», – походы, поездки, соревнования, праздники и т. п. Есть некоторые основания для вывода о том, что учебная и внеучебная деятельности школы «работают» в разных направлениях: учебная деятельность приучает к исполнительности и единообразию, внеурочная – стимулирует самостоятельность, инициативу, формирование норм межличностных отношений.

Анализ «воспоминаний о школе» дает основание для общего вывода о том, что в постсоветские годы в основном сохраняется ориентация на подготовку к будущему, а не на повышение качества жизни учащихся «здесь и сейчас». При этом подготовка к будущему в основном понимается как подготовка к продолжению образования.

В итоге сохраняется доминирующая ориентация на достижение заданных результатов, которые контролируются системой государственной итоговой аттестации. У учащихся формируется опыт выполнения чужих предписаний.

Вместе с тем, как и в советское время, предпринимаются попытки компенсировать жесткую обязательность учебных занятий созданием пространства свободы в сфере внеурочной деятельности.

Но в последние годы переход на новые образовательные стандарты стал приводить к попыткам жесткой регламентации и внеурочной деятельности. Данное явление обусловлено совсем не интересами детей или же какими-то попытками усилить связи между урочной и внеурочной деятельностью, а требованиями к отчетности об использовании финансовых средств, выделенных на внеурочную деятельность. В итоге возникает риск уменьшения временных ресурсов, которыми учащиеся могут распоряжаться самостоятельно, в том числе для выполнения домашних заданий, и в конечном счете возрастает риск снижения качества образования. Анализ трансформационных процессов, влияющих на ценностные основания образовательной системы, приводит к выводу об изменениях в направлении к «праву на образование» при сохранении доминирующих установок на «идеологию долга».

Такими же противоречивыми выглядят изменения в области управления качеством образования. Они происходят на двух уровнях: на уровне педагогического управления деятельностью учащихся и на уровне управления педагогической деятельностью.

На рубеже 1980–1990-х гг. появляются признаки перехода к новому этапу управления качеством образования. Наиболее заметные явления в сфере общего образования в последнем десятилетии XX в. – диверсификация школ, появление в них новых специалистов – психологов и социальных педагогов, разработка авторских программ, создание рынка учебной литературы, массовое увлечение образовательными проектами. Творчество учителей не ограничивается отдельными изменениями в методике обучения. Имеют место попытки создания педагогических концепций школ, в которых рассматривается смысл школьного образования в современном обществе.

Начинает складываться новое понимание социального заказа системе образования. Он уже не понимается исключительно как заказ государства. Появляется понимание того, что качество образования определяется его соответствием актуальным запросам не только государства, но и семьи, а также перспективным тенденциям развития общества.

Начало XXI в. в области образования характеризуется переходом на новые образовательные стандарты, введением ЕГЭ, использованием информационно-коммуникационных технологий, принятием нового закона об образовании, расширением масштабов контроля за деятельностью образовательных организаций.

Перечисленные изменения относятся прежде всего к управлению педагогической деятельностью, ее основными компонентами – целеполаганием,

выбором способов и средств реализации педагогических целей, анализом и оценкой образовательной деятельности учащихся. На практике эти изменения происходили в двух противоположных направлениях: создавались условия для инновационной деятельности учителей, но постепенно такая деятельность превращалась в обязанность учителей, что привело к ее имитации (данное явление было предметом обсуждения на конференции «Тенденции развития образования: грантовые конкурсы как механизм развития образования», проведенной Московской высшей школой социальных и экономических наук в 2007 г.).

Противоречивость изменений в управлении педагогической деятельностью стала фактором, сдерживающим изменения в педагогическом управлении деятельностью учащихся.

Как показывают наблюдения в школах разных регионов, изменения в педагогическом управлении деятельностью учащихся происходят, но относятся они большей частью к деятельности учащихся на уроке, мало затрагивают организацию самостоятельной домашней работы учащихся и практику оценивания их образовательных достижений. Основной вектор этих изменений – повышение уровня познавательной активности учащихся. Принципиальной новизны в этом нет – такая ориентация была характерна и для советской школы. Новое заключается в расширении сфер проявления активности учащихся (определение целей урока, подведение итогов урока, групповая работа, организация дискуссий и т. д.). Но при этом продолжает доминировать ориентация на те виды активности учащихся, которые обеспечивают запоминание и воспроизведение изучаемого учебного материала.

Изменения в управлении качеством образования, которые произошли за постсоветское время, можно оценить как сдвиги в регламентации и образовательного процесса, и его результатов. Опыт последнего времени привел к выводу, что регламентация образовательного процесса осуществляется не только путем обязательных предписаний, но и способом определения содержания образования. «Жестких предписаний» стало меньше, но сохранение «советского подхода» к определению содержания образования задает и целенаправленность образовательного процесса, которая мало изменилась.

Регламентация результатов образовательной деятельности путем установления количественных показателей стала осуществляться не столь прямо, но количественные показатели сохранили роль основных ориентиров для учреждений образования. Одновременно возросла значимость оценки достигнутых результатов со стороны родителей, для которых важны не только оценки как показатели благополучия, но и реальные результаты, гарантирующие возможность продолжения образования. Можно сказать, что трансформации в системе образования породили «образовательный кентавр», «гибридную»

систему, ориентированную частично на идеологию долга, а частично – на идеологию права.

Основным результатом трансформационных процессов в системе образования является изменение ее потенциала. Для оценки потенциала сложившейся в постсоветский период «гибридной» системы образования надо попытаться ответить на ряд вопросов. Какой уровень образованности выпускников средней школы обеспечивает система образования? Каковы реальные, но неиспользованные возможности системы для повышения этого уровня? Каков «идейный ресурс» развития системы образования?

Относительно уровня функциональной грамотности, представление о котором дают результаты PISA, можно определенно сказать, что он был и остается довольно невысоким. Существующая образовательная система не обеспечивает достижение уровня функциональной грамотности, который показывают Финляндия и другие страны-лидеры.

Среди целей школьного образования – подготовка компетентного абитуриента, обеспечение уровня допрофессиональной компетентности, достаточного для обоснованного выбора учебного заведения системы профессионального образования, успешной учебы в новой образовательной среде и ориентированного на развитие личностных качеств, соответствующих современным требованиям работодателей.

В условиях, когда прием в вузы превышает выпуск из средней школы, оценка реального уровня допрофессиональной компетентности выпускников средней школы не становится объектом регулярных исследований, хотя высказываний о недостаточном уровне подготовки школьников к обучению в вузе фиксируется немало. Скорее всего, есть основания для вывода о том, что постсоветская школа не обеспечивает более высокого уровня допрофессиональной компетентности своих выпускников по сравнению с советской школой.

Под общекультурной компетентностью выпускников школы чаще всего понимают их опыт приобщения к аутентичным текстам культуры (к которым относятся произведения художественной, научно-популярной, научной литературы, музейные экспозиции, произведения театрального искусства и т. д.), а также готовность к обсуждению актуальных проблем общественной жизни. Относительно первого признака общекультурной компетентности можно сказать, что уровень информированности современного поколения школьников выше уровня информированности их родителей (когда те были школьниками), но это не заслуга самой школы. Больше оснований для того, чтобы упрекать школу в том, что она чаще всего игнорирует «внешкольные» знания учащихся. Одновременно надо учитывать, что понятие информированности не тождественно понятию компетентности.

При оценке второго признака общекультурной компетентности можно опираться на результаты некоторых исследований. С этой точки зрения особый интерес представляет изучение портрета выпускника петербургской школы, которое проводилось на протяжении 20 лет с 1993 г. по 2013 г. под руководством С.Г. Вершловского. Судя по материалам данного исследования, на протяжении всего периода доля выпускников средней школы, отмечавших, что она подготовила их к общественной жизни, научила критически мыслить, рассуждать, доказывать, разбираться в людях, общению с ними, колебалась от 21% до 43%. Ни по одному из перечисленных выше образовательных результатов не наблюдается тенденция их улучшения.

По результатам того же исследования можно отметить, что за 20 лет не произошло явного прироста «личностной компетентности» выпускников: доля тех из них, кто считал, что школа помогла лучше понять себя, свои положительные качества и недостатки, колебалась от 22% до 28%.

Таким образом, нет явных доказательств того, что трансформационные процессы в системе образования создали условия для постепенного повышения качества образования. Сопоставлять результаты образовательной деятельности постсоветской и советской школы весьма затруднительно, так как в советское время никаких сравнительных исследований не проводилось. Можно, однако, сделать следующий вывод о функционировании сложившейся «гибридной» образовательной системы: она обеспечивает возможность продолжения образования, достижение некоторого уровня функциональной грамотности и общекультурной компетентности и ориентирована на развитие у учащихся таких личностных качеств, которые были востребованы на предыдущем этапе развития общества.

Вместе с тем данная система обладает возможностями, оказавшимися невостребованными.

Любая образовательная система обладает «педагогическим авангардом» – учителями, организаторами образования, педагогическими коллективами, которые раньше других находят пути решения актуальных проблем развития системы образования. В конце советского периода таким авангардом в глазах профессионального сообщества были педагоги-новаторы, реализующие концепцию педагогики сотрудничества. В начале 1990-х гг. в роли авангарда выступили руководители школ, рассматривавшихся профессиональным сообществом как инновационные.

В настоящее время сложилась ситуация выбора: роль авангарда могут сыграть те, кто ищет возможности для совершенствования системы обязательного образования, или те, кто способен предложить альтернативную систему образования, обладающую потенциалом, достаточным для достижения нового качества образования. В условиях «гибридной» системы возможно

доминирование разных по своей направленности трансформационных процессов.

Причины незавершенности образовательных реформ, начатых в 1990-е гг., можно искать в непоследовательной, противоречивой государственной образовательной политике. Но дело не только в этом. Надо признать, что меры по демократизации системы образования далеко не всегда находили поддержку профессионального сообщества и общества в целом. И дело здесь не только в недостаточной зрелости институтов гражданского общества.

Возможно, что основным фактором, препятствующим реформированию системы образования, стала утрата доверия к возможностям сложившейся образовательной системы. Свою роль в этом сыграли две «критические волны». С одной стороны, развертывалась критика советской системы образования, которую многие воспринимали как критику своей образованности. С другой стороны, развертывалась критика изменений в системе школьного образования, поскольку не были очевидны преимущества таких изменений. Существовали и те, кто был не удовлетворен темпами и масштабами изменений.

В этой ситуации стала складываться ориентация на возвращение к советской модели школьного образования.

Реформирование системы образования неизбежно. Но оно окажется успешным при достаточно широкой общественной поддержке. Вполне вероятно, что такую поддержку можно будет обеспечить, если акцентировать внимание не на недостатках системы образования, а на позитивных тенденциях, на перспективном педагогическом поиске и даже на тех государственных мерах, реализация которых может способствовать достижению нового качества образования.

---

Митрофаненко В.В.

# Реформа образования: связь формального и неформального образования в высшей школе

## Аннотация

Статья посвящена вопросам реформирования высшей школы – взаимодействия и соотношения формального и неформального образования. В работе доказывается, что одним из основных ресурсов, дающих возможность связывать

вопрос соотношения формального и неформального образования не новый. Он поднимается или снова снимается с повестки в зависимости от социально-экономических процессов, происходящих в обществе<sup>1</sup>. По сути, это не вопрос спора «нужен или не нужен», а механизм повышения потенциала

---

<sup>1</sup> *Груздев М.В.* Интеграция формального и неформального образования как условие достижения актуальных образовательных результатов // *Materiały IX Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji “Wykształcenie i nauka bez granic-2013”* Volume 24. Pedagogiczne nauki. – Przemysł: Nauka i studia, 2013. P. 3–6; Досуг. Неформальное образование. Обзор внешкольного образования в Европе / под ред. Р. Кларийс. Прага: EAICY, 2008. 410 с.; Евразийский образовательный диалог: материалы международного форума. Ч. 2. Ярославль: ГОАУ ЯО ИРО, 2013. 292 с.; *Золотарева А.В.* Интеграция формального и неформального образования // *Воспитание школьников*. 2013. № 6. С. 8–15; *Золотарева А.В.* Развитие системы образования в аспекте интеграции его формальной и неформальной составляющих: итоги обсуждения проблемы на Ярославском образовательном форуме // *Ярославский педагогический вестник*. Психолого-педагогические науки: научный журнал. Ярославль: ЯГПУ, 2013. № 3. Т. II (Психолого-педагогические науки). С. 239–242; Неформальное образование / Ндонг-Жатта Анн Терез, Шигеру Аояги. Бюро информации общественности ЮНЕСКО. URL: [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi55\\_NFE\\_ru.pdf/](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi55_NFE_ru.pdf/) (дата обращения 30.01.2013); *Мацкевич В.В., Мацкевич С.А., Водолажская Т.* Стандарты и стандартизация в неформальном образовании: подходы и определения // *Адукатар*. 2006. № 9. С. 13–21. URL: [http://adukatar.net/wpcontent/uploads/2009/12/Adukatar\\_9\\_Pages\\_13-21.pdf/](http://adukatar.net/wpcontent/uploads/2009/12/Adukatar_9_Pages_13-21.pdf/); URL: <http://adukatar.net/storage/users/2/2/images/499/standartyGA.pdf/>; Глобализация и образование: сб. обзоров / отв. ред. С.Л. Зарецкая. М.: ИНИОН РАН, 2001. 143 с.

академические формы образования с неформальными в вузе, является студенческое профессионально ориентированное добровольчество. Оно выполняет функцию фокусирования государственных образовательных стандартов, расширяет поле социализации личности, чем способствует большей профессиональной ориентированности и профессиональному росту. В статье приведен пример успешности студентов – участников Движения Добровольцев Ставрополя в освоении проектной культуры в сравнении с другими студентами, участвующими в конкурсе молодежных проектов на форуме «Машук».

**Ключевые слова:** неформальное образование, добровольческое движение, концепция студенческой социализации, профессиональные ассоциации, регулярная добровольческая деятельность, успешное социальное становление, профессиональные умения и навыки, развитие лидерских навыков

человека и профессионального уровня специалиста. Что бы мы ни старались в это понятие включить, подменяя истинное значение данного механизма, неформальное образование останется организацией образовательной деятельности вне рамок формальной системы, рассчитанной на мотивированных потребителей и отвечающих их целям.

В широком смысле все соотносится и взаимодействует по мере потребностей и возможностей того или иного общественного организма. Но обе эти парадигмы в образовании – формальное и неформальное – не могут не развивать свое взаимодействие, если действительно нацелены на повышение качества образования. Они всегда в поиске инноваций и направлены на диверсификацию образовательного процесса, а значит, в определенной степени на его децентрализацию.

Системные вызовы российского образования<sup>2</sup> всем известны. Это несоответствие ресурсов масштабам потребностей образования, снижение качества образования, рост доли слабых преподавателей, снижение конкурентоспособности, несоответствие структуры потребностям экономики, отсутствие потенциала социального микширования, непроизводительность высшей школы в области инноваций.

Нет необходимости обсуждать вопрос, чем является образование для конкурентоспособности страны.

<sup>2</sup> Российское образование – 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях: к IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация». Москва. 1 апреля 2008 г. / под ред. Я. Кузьминова, И. Фрумина; М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. С. 6.

Это всем ясно. А если так, то эффективность образовательного процесса сегодня определяется не только деятельностью традиционных образовательных институтов, но и возможностью постоянно повышать профессиональные и личностные качества, необходимые человеку для реализации творческого потенциала в экономике и социальной жизни. Ведь студенты, получающие профессиональное образование, или люди, желающие повысить уровень своих навыков или получить новые, являются ключевым ресурсом экономики. Освоение новых навыков и знаний становится для многих людей (особенно молодых) самостоятельной потребностью, а для экономики – растущим сектором услуг. Поэтому и наблюдается возрастающая роль неформального образования, более гибкого, динамичного и отвечающего на повседневные нужды людей и общества (курсы, тренинги, короткие программы, которые могут предлагаться на любом этапе образования или профессиональной карьеры).

Сутью системы неформального образования является переход от централизованных и жестко организованных траекторий профессиональной подготовки к свободной встрече широкого предложения образовательных услуг и многообразных потребностей в повышении квалификации, в освоении новых знаний и технологий<sup>3</sup>.

Сегодня один из основных ресурсов, дающих возможность связывать академические формы образования с неформальными в вузе, – студенческое профессионально ориентированное добровольчество.

Известно, что молодежь, являясь наиболее чуткой, восприимчивой и мобильной социальной группой, первой откликается на позитивные и негативные явления как в сфере досуга, так и в области экономики и социальных процессов. Поскольку студенты живут, как правило, в большом или среднем городе, то это уже само по себе становится для них возможностью включиться в те или иные молодежные объединения, неформальные группы, объединяющие по ценностным ориентирам. «Объединения для ребят есть способ свободного самовыражения, неограниченного проявления инициативы и самостоятельности, бесконтрольного со стороны взрослых общения. Молодой человек стремится к престижности, хочет быть человеком значительным, которым интересуются, прислушиваются, считаются с его мнением. В группах практически каждый имеет равные возможности, может рассчитывать на внимание к себе группы, может стать лидером»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Российское образование – 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях: к IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация». Москва. 1 апреля 2008 г. / под ред. Я. Кузьминова, И. Фрумина. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. С. 33.

<sup>4</sup> Неформальное образование: состояние, проблемы, перспективы: сборник материалов республиканской научно-практической конференции. Брест. 15 ноября 2013 г. / Н.А. Леонюк и др. Брест: Брестский государственный университет, 2014. С. 43.

Такую возможность и предоставляет студенческое социальное добровольство. Однако практика показывает, что формализация этого явления может иметь совсем обратный эффект. А если в основе деятельности студенческой добровольческой организации лежит профессионально ориентированный подход, лишенный принудительных форм, и у молодежных лидеров есть компетентные консультанты и наставники в том числе из числа преподавательского состава, то добровольчество становится площадкой тесного взаимодействия формального и неформального образования. Добровольческие семинары и тренинги способствуют повышению академических знаний студентов, предоставляя практические навыки и специальные сфокусированные занятия, а формальное образование дает основу для глубинного понимания процессов в той области, в которой осуществляется деятельность студентов.

В этом процессе важную роль играет институализация – создание молодежных общественных организаций и объединений. Они становятся стабильной и структурированной частью добровольческих движений. Как правило, такие организации вырастают из добровольческих профессионально ориентированных агентств, которые становятся в вузе особым социальным и профессиональным институтом образования. Они не только помогают становлению социальной самостоятельности личности, росту лидерского и творческого потенциала молодого человека, но и позволяют развивать многообразие форм молодежной инициативы и получать навыки в области своих профессиональных интересов.

Общественные молодежные объединения (в том числе добровольческие) выполняют функцию дополнения (фокусирования, конкретизации) государственных образовательных стандартов и расширяют поле социализации личности, чем способствуют большей профессиональной ориентированности и профессиональному росту.

«Инициативное общественное молодежное движение, активно пользующееся практикой волонтерской деятельности, является средством формирования профессиональной направленности студентов, способом их самоопределения и самовыражения, возможностью развития способностей и профессиональных качеств».<sup>5</sup>

Приведем пример. Движение Добровольцев Ставрополя (далее – ДДС), осуществляющее деятельность на базе Северо-Кавказского государственного

---

<sup>5</sup> *Акимова Е.В.* Педагогическое волонтерство в деятельности детско-молодежных объединений. Автореф. дис. ... канд. пед. наук. 26.01.2006. РГУ им. С.А. Есенина. Рязань, 2006. С. 5–6; Неформальное образование: состояние, проблемы, перспективы: сборник материалов республиканской научно-практической конференции. Брест. 15 ноября 2013 г. / Н.А. Леонюк и др. Брест: Брестский государственный университет, 2014. С. 117.

федерального университета, отмечающее в 2018 г. свое 20-летие, ставшее основой для создания в 2010 г. Ассоциации Добровольческих Движений Кавказа, а в 2014 г. инициировавшее создание Ассоциации Добровольческих Движений стран СНГ, за годы своей деятельности сформировало настоящую школу добровольчества. Эффективность и тиражируемость реализуемых ДДС программ, авторитетность организации в профессиональных сообществах и успешность студентов, участвовавших в программах ДДС в процессе обучения их в университете, показывают, что сформировалась технология успешной социализации студентов вузов посредством их участия в профессионально ориентированной добровольческой деятельности. Академические знания, получаемые в процессе формального образования во взаимосвязи с неформальными образовательными тренингами и семинарами, являющимися условием для включения студента в процесс производства определенных социальных услуг, способствовали получению студентами – участниками ДДС – высоких профессиональных, личностных, лидерских и менеджерских компетенций. А это в свою очередь открывало особые возможности для карьерного роста. В результате 30% участников ДДС занялись научной деятельностью и получили ученые степени, 15% – открыли свои частные организации и имеют определенные успехи в реальном рынке, 15% – стали лидерами НКО, остальные трудятся в государственных учреждениях и имеют авторитет среди специалистов отрасли.

Приведем еще один пример. Он основан на сравнении потенциала студентов – участников ДДС – с потенциалом других студентов, проявившимся при оформлении проектных заявок на конкурс грантов Северо-Кавказского форума «Машук».

Ниже представлены диаграммы сравнительных показателей умения оформлять проектные заявки на форум «Машук», опубликованные в коллективной монографии «Молодежные проекты: Экспертный взгляд»<sup>6</sup> по нескольким основным разделам проекта: «Проблема», «Актуальность», «Цель», «Задачи», «Ожидаемые результаты». Хочется сразу оговориться, что мы не оценивали значимость проектной идеи. Отметим также, что преднамеренно не стали давать самую высокую оценку проектам ДДС, хотя большинство из них этого заслуживали: дело в том, что автор настоящей статьи имеет особое отношение к разработчикам данных проектов, – он их наставник. Эту погрешность мы оценили в 1 балл – на столько были снижены оценки всех разделов проектов заявителей от ДДС.

---

<sup>6</sup> Митрофаненко В.В. Эффективность проведения подготовительных предфорумов («предмашуков») по социальному проектированию на Северном Кавказе // Молодежные проекты: Экспертный взгляд. Коллективная монография под редакцией М.В. Рейзвих, Е.В. Драгуновой. М.: МГПУ, 2016. С. 239–250.

**Диаграмма 1. Соответствие «проблемы» проектов, представленных на конкурс, предъявляемым требованиям**



**Диаграмма 2. Соответствие «актуальности» проектов, представленных на конкурс, предъявляемым требованиям**



**Диаграмма 3. Соответствие «цели» проектов, представленных на конкурс, предъявляемым требованиям**



**Диаграмма 4. Соответствие «задач» проектов, представленных на конкурс, предъявляемым требованиям**



**Диаграмма 5. Соответствие «ожидаемых результатов» проектов, представленных на конкурс, предъявляемым требованиям**



Вывод, который следует из представленных диаграмм: уровень компетентности участников ДДС как представителей студенческого социального профессионально ориентированного добровольчества в значительной степени превосходит представителей студенческой молодежи других вузов СКФО.

Развитие добровольчества как одной из основ открытого гражданского общества должно являться приоритетным направлением деятельности российского государства. За последние 10 лет развитие добровольчества, особенно социального и спортивного, получило значительную поддержку от государства и социально ответственного бизнеса. Социальная политика государства направлена на развитие внутренних ресурсов экономики страны, в том числе и в социальной сфере, где Россия испытывает потребности в формировании конкурентной среды в сервисном обслуживании социума. Актуальным является и развитие социального предпринимательства. Необходима более гибкая система подготовки специалистов, соединяющая в себе изучение

фундаментальных и прикладных научных знаний формального образования в высшей школе и неформального образования профессиональных сообществ, имеющего прямой выход на практическое применение полученных умений в работе с объектами профессиональной деятельности, способствующих закреплению знаний, в том числе фундаментальных, повышению мотиваций участников образовательного процесса к более качественному изучению теоретического материала, способствующему более глубокому пониманию взаимосвязи теории и практики.

Однако для формирования технологии взаимодействия всех образовательных звеньев такой инфраструктуры необходимо комплексное изучение эффективности реализуемых добровольческих программ на базе высших учебных заведений, продвинутых в данной практике. Исследований в области развития добровольчества немало как в зарубежной, так и в отечественной науке. Исследовавшая этот вопрос М.В. Певная в своей докторской диссертации отмечает: «В последнее десятилетие к волонтерству как социальному явлению проявляется достаточно широкий интерес с позиции различных научных дисциплин. Феномен волонтерства фрагментарно изучается в историческом, психологическом, правовом поле, в области экономики, социологии, социальной педагогики, социальной работы, социального менеджмента и социальной психологии»<sup>7</sup>. Именно с точки зрения экономики, социологии и социальной педагогики – этих трех дисциплин – мы и должны исследовать развитие профессионально ориентированного социального добровольчества.

С точки зрения экономики важны вопросы: как влияет на ее развитие социально ориентированное студенческое социальное добровольчество; каков экономический эффект от развития дополнительных сервисов в области социальной экономики от деятельности профессионально ориентированных добровольческих команд; каково воздействие на повышение профессионального уровня и эффективности социальных учреждений при работе в них выпускников вузов, которые будучи студентами имели опыт профессионально ориентированной добровольческой деятельности; какова динамика взаимодействия социальных служб с вузами, где реализуются программы профессионально ориентированной добровольческой деятельности.

С точки зрения социальной педагогики: как воздействует профессионально ориентированная добровольческая деятельность в вузах на подготовку будущих специалистов; как развивается инфраструктура социального профессионально ориентированного добровольчества в вузе.

<sup>7</sup> Певная М.В. Волонтерство как социальный феномен: управленческий подход. Автореф. дис. ... докт. социол. наук. Нижний Новгород, 2016. URL: <https://diss.unn.ru/files/2016/615/diss-Pevnaya-615.pdf>.

С точки зрения социологии: каковы региональные особенности развития социального профессионально ориентированного добровольчества; в чем отличие студенческого социального добровольчества от общественно полезной деятельности других социальных групп.

Из совокупности данных, полученных в результате исследований, появится материал, на основе которого будет сформирована Концепция социализации студентов средствами добровольческой деятельности в высших учебных заведениях.

Актуальность данного исследования очевидна. Она обусловлена потребностью повышения эффективности подготовки студентов в вузах страны, совершенствованию их профессиональных знаний и умений, готовности к инновационной деятельности, овладению ими проектной культуры и формированию лидерских качеств. Системных исследований в области повышения потенциала студентов посредством их участия в регулярной добровольческой деятельности. Исследование такого характера не проводилось, а отдельные локальные и опосредованные исследования не могли дать материал для концептуального обоснования данного явления.

Этимология слова «добровольчество» соотносится с особой философско-исторической значимостью. Если слово «волонтер» (*volontaire*) имеет происхождение, связанное с добровольным участием в военных действиях по защите своего отечества, то у слова «добровольить» обнаруживается церковно-социальное значение – по Божьей воле помогать ближнему.

Добровольчество – социальный феномен, получивший современное социологическое обоснование только в последней четверти XX в. Отдельные стороны этого социального явления исследовались, но в силу того, что настоящее развитие, особенно в нашей стране, добровольчество приобрело в XXI в., то и относительно всестороннее исследование оно получило только в настоящее время.

Научные работы, прогнозирующие или доказывающие движение экономики и социальных процессов к состоянию, где проявления добровольчества (волонтерства) в социуме логичны (это явление тогда никак не называлось), появились в XIX в. и имели продолжение вплоть до оформления данного понятия в XX в. уже как социологического феномена<sup>8</sup>.

В нашей стране исследования по добровольчеству стали осуществляться только в начале 2000-х гг. В это время началось системное изучение добровольчества и на Ставрополье, а затем расширилось на республики Северного Кавказа. В значительной степени исследования добровольчества стимулировал Международный год добровольчества, объявленный ООН в 2000 г.

<sup>8</sup> Певная М.В. Волонтерство как социальный феномен: управленческий подход. Указ. соч.

Позднее был реализован ряд всероссийских проектов Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, фондом «Общественное мнение», Аналитическим центром Ю. Левады, исследовательским центром «Грани», исследовательской группой «Циркон».

В настоящее время изучение добровольчества осуществляется по целому ряду направлений. Его исследуют как ресурс благотворительности, то есть как одну из практик гражданского общества; как форму активизации гражданского участия жителей городов и местных сообществ; как молодежное движение; как управленческий подход. Изучается педагогический потенциал добровольчества. Этому направлению исследования посвящены работы Л.В. Абдалиной, М.В. Григорович, В.В. Митрофаненко, Л.И. Сикорской, Н.В. Тарасовой, А.В. Шаповалова<sup>9</sup>.

Целью комплексного исследования должно стать создание условий для повышения профессионального и личностного потенциала студентов вузов путем разработки практико-ориентированной концепции социализации студенческой молодежи средствами регулярной профессионально ориентированной добровольческой деятельности как элемента реформирования системы образования высшей школы, способствующего повышению связи формального и неформального образования.

Данное исследование должно включать в себя:

- проведение теоретико-методологического анализа проблем социализации студенческой молодежи, участвующей в профессионально ориентированной добровольческой деятельности;
- обоснование значимости и актуальности постановки и решения психолого-педагогических и социокультурных задач развития профессионально ориентированных и профессионально развивающих мотиваций у современной студенческой молодежи;
- выявление и обоснование философско-этических основ педагогического потенциала профессионально ориентированной регулярной добровольческой деятельности;

<sup>9</sup> *Сикорская Л.И.* Педагогический потенциал добровольческой деятельности в социализации студенческой молодежи. Дис ... докт. пед. наук. Елец: Елецкий государственный университет, 2011; *Абдалина Л.В., Григорович М.В.* Психологические аспекты добровольческой деятельности в подростковом возрасте // Вестник Тамбовского государственного университета. Тамбов. 2011. № 7 (99); *Митрофаненко В.В.* Реализация педагогического потенциала студенческого социального добровольчества в профессиональной подготовке специалистов социальной работы. Дис. ... канд. пед. наук. Ставрополь: Северо-Кавказский государственный технический университет, 2004. 221 с.; *Тарасова Н.В.* Волонтерская деятельность как историко-педагогический феномен // Педагогическое образование в России. 2012. № 4. *Шаповалов А.В.* Институционализация добровольческого движения на Северном Кавказе. Автореферат дис. ... канд. социол. наук. Ставрополь: Северо-Кавказский федеральный университет, 2015.

- обобщение международного и отечественного опыта развития профессионально ориентированного добровольчества и формулирование трактовок основных категорий профессионально развивающей добровольческой деятельности в вузе;
- определение педагогических функций для развития профессионально развивающей добровольческой деятельности, отражающей ее педагогический потенциал в социализации студенческой молодежи;
- определение комплекса организационно-педагогических условий для реализации потенциала профессионально развивающей добровольческой деятельности студенческой молодежи и выявление их роли в развитии и становлении личности;
- формулирование концепции социализации студентов вузов средствами профессионально развивающей добровольческой деятельности;
- разработка специального курса и учебных пособий с целью тиражирования технологии повышения потенциала и социализации студентов посредством их участия в регулярной профессионально развивающей добровольческой деятельности.

В результате анализа проводимых исследований данных мы получим материал, на основе которого будет сформирована Концепция социализации студентов средствами добровольческой деятельности в высших учебных заведениях – тесной связи формального и неформального образования в высшей школе как элемента реформирования системы образования высшей школы.

Согласно решению Европейского парламента создана программа «Молодежь в действии», она определяет ключевую роль молодежи в развитии неформального образования. А это, в свою очередь, должно содействовать возможности приобретения дополнительных знаний, навыков и компетенций, а также мотивировать к личностному развитию, улучшая процесс трудоустройства молодежи, ее социальную интеграцию и активизируя гражданскую позицию молодых людей. Это будет способствовать активизации либеральных процессов в экономике и социальной сфере.

Таким образом, неформальное образование является важной и даже определяющей частью образования в России, которое сегодня должно быть направлено на образование во имя стабильного социального и экономического развития. Здесь у России общие интересы с Европейским сообществом, так как неформальное образование является важным компонентом Стратегии Европы – 2020 (*Europe 2020 Strategy*). Неформальное образование, его развитие и признание в контексте Лиссабонской стратегии и программы «Молодежь в действии» в странах-членах ЕС – составляющая часть прежде всего молодежной политики.

Для России является актуальным вопрос новых компетенций, которые могут приобретаться в том числе в сфере неформального образования с целью повышения конкурентоспособности на рынке труда как способа преодоления экономических и социальных кризисов. Также необходима разработка национальных рамок квалификаций, которые обеспечат соотносимость национальных квалификаций с европейскими.

# Изменения государственной политики в области гражданского образования в России: 1990–2016 гг.

## **Аннотация**

В статье рассматриваются изменения государственной политики в области гражданского образования в России в 1990–2016 гг. Выделяется три периода. В первый – 1990-е гг. – наблюдается переход от государственно-идеологического образования к плюралистическому; среди характерных явлений – преподавание дисциплин, основанное на национальных традициях и принципах гуманизма, преодоление правового нигилизма у граждан, формирование общенациональной идеологии образования. Во второй период – с 2000 по 2007–2008 гг. – главными ориентирами модернизации образования стали задачи формирования комплексных знаний основополагающих правовых норм, умение отстаивать свои права и использовать для этого возможности политико-правовой системы государства. В третий –

Хронологические рамки настоящего исследования не случайно определены с 1990 г. по настоящее время. Этот период времени представляется интересным для исследования, поскольку политика государства в области гражданского образования менялась кардинальным образом. Сначала политика была одной до 2000 г., затем с 2000 по 2005 г. включительно – другой, а с 2006 г. по настоящее время – третьей. Нами эти периоды обозначены в качестве ключевых, и в дальнейшем рассмотрение деятельности акторов мы будем проводить в рамках каждого из заданных периодов. Но для начала определим институциональные рамки каждого из них.

## **1990-е гг.**

Происходившие демократические преобразования в обществе, имевшие место в России в начале 1990-х гг., требовали совершенствования системы гражданского образования. На смену гражданина социалисти-

после 2008 г. – выявлено смещение гражданского образования из области гражданско-правового в область гражданско-патриотического и военно-патриотического воспитания.

**Ключевые слова:** гражданское образование, государственная политика, НКО, гражданское общество, патриотическое воспитание

ческого государства должен был прийти гражданин, отвечающий требованиям нового времени. Гражданин «социалистического» уклада становился невостребованным. Гражданское воспитание лишилось идейной основы. Дестабилизация политического режима и социального положения в государстве явились причиной необходимости формирования новой идеи и воспитания человека в соответствии с новыми ценностно-целевыми ориентирами.

В данном контексте понятна роль гражданского образования. Она определяется необходимостью преодоления опасности накапливающегося отставания России от мировых тенденций экономического и общественного развития<sup>1</sup>. Гражданское образование является основой для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны.

Набирающие силу демократические тенденции в 1990-е гг. в системе образования получили развитие в процессах деидеологизации и деполитизации, что проявилось в активном вытеснении из школ партийных органов, устранении с января 1991 г. программ и учебников марксистско-ленинской направленности.

Руководство КПСС пыталось удерживать ситуацию под контролем, заявляя, что политика КПСС в сфере образования состоит в неуклонном повышении научного содержания образования, воспитании молодежи в духе

<sup>1</sup> Григорьева Н.А. История государственной политики в области гражданского образования в России в 1990–2000-х гг.: тенденции и противоречия. С. 63. URL: [http://www.kaspy.aspu.ru/files /2\(31\)/63-67.pdf](http://www.kaspy.aspu.ru/files /2(31)/63-67.pdf).

общечеловеческих ценностей, государственной идеологии, социалистической нравственности, в устранении насаждавшихся ранее идеологических мифов и догм, стереотипов и схем.

В 1990-х гг. создавалась нормативно-правовая база, которая характеризует основные приоритеты государственной политики России в сфере гражданского образования. Реформирование образования в постсоветский период в корне изменило практику организации гражданского воспитания. Переход на новую идеологию в образовании и в целом на видение человека и его права и обязанности в новом несоциалистическом обществе был закреплен в ряде знаковых документов.

В 1991 г. в России принимается Декларация прав и свобод человека и гражданина. С данного момента концепции гражданского образования ориентируются на личность ребенка как наивысшую ценность. Ориентация России на построение правового государства и гражданского общества позволяет объединить государственные и социальные заказы на гражданское образование школьников на основе гуманной парадигмы. Решению данной задачи содействует Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи, созданный как Координационный совет, обеспечивающий взаимодействие общественных объединений с органами государственной власти.

9 октября 1990 г. в СССР принимается закон № 1708-1 «Об общественных объединениях», который ознаменовал собой начало нового этапа развития общественных объединений. Закон закрепляет право на существование любых общественных объединений, кроме тех, которые официально запрещены (объединения, направленные на разжигание социальной или религиозной розни; вооруженные формирования и т. д.), а также гарантирует юридическую защиту их прав.

Далее необходимо отметить принятие Закона «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1. Данный закон впервые определил Государственный образовательный стандарт в качестве основного инструмента управления образовательным процессом, обеспечивающим многообразие образовательного пространства. Согласно ч. 1 ст. 7 Закона «Об образовании» № 3266-1, «федеральные государственные образовательные стандарты представляют собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1. См.: Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1888/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1888/) (дата обращения 07.09.2017).

Проблема гражданского образования является одной из важнейших государственных задач, однако в указанный период она решалась лишь с помощью паллиативных мер: декларировались некоторые приоритеты и принципы государственной политики в области гражданского образования<sup>3</sup>.

29 ноября 1994 г. был подписан Указ Президента РФ № 2131 «Об изучении Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях»<sup>4</sup>, который декларировал целесообразность изучения Конституции РФ в образовательных учреждениях и необходимость включения ее основных положений в федеральные компоненты государственных образовательных стандартов основного общего образования. Указ обозначил некоторые приоритеты государственной образовательной политики: «формирование правовой культуры и гражданского воспитания личности»<sup>5</sup>.

Государственная политика была направлена на привитие новых стереотипов учащимся в области гражданского образования. Этот процесс сопровождался и переподготовкой образовательного состава средних общеобразовательных учреждений.

Принципы реализации приоритетов государственной образовательной политики были обозначены в Решении коллегии Министерства образования РФ от 28.12.1994 № 24/1 «О стратегии развития исторического и обществоведческого образования в общеобразовательных учреждениях»<sup>6</sup>. В числе основных принципов: отказ от монополии тоталитарной идеологии в сфере преподавания общественных наук и переход к плюрализму идеологий в рамках, определенных Конституцией РФ и Всеобщей декларацией прав человека; обращение к системе национальных и универсальных ценностей; создание единой концепции школьного исторического и обществоведческого образования, отраженной в государственных стандартах и учебниках; организация целенаправленной деятельности по гражданскому образованию школьников<sup>7</sup>.

Реализация данных принципов получила развитие в письмах Министерства образования РФ. Так, в письме Министерства образования РФ органам

<sup>3</sup> *Вартумян А.А.* Трансформация российского общества и школьное обществоведческое образование (1985–2005 гг.). Ставрополь, 2006.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 29.11.1994 № 2131 «Об изучении Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7274> (дата обращения 07.09.2017).

<sup>5</sup> Модернизация российского образования: Документы и материалы. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2002. С. 24.

<sup>6</sup> Решение коллегии Министерства образования РФ от 28.12.1994 № 24/1 «О стратегии развития исторического и обществоведческого образования в общеобразовательных учреждениях». См.: Справочная правовая система «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> *Тюляева Т.И.* Гражданское образование в российской школе. М.: Астрель, 2003. С. 86.

управления образованием субъектов Российской Федерации от 06.02.1995 № 151/11 «О гражданском образовании и изучении Конституции Российской Федерации»<sup>8</sup> подчеркивалась роль школы в формировании «гражданской личности, сочетающей в себе нравственную, правовую и политическую культуру»; была обозначена цель гражданского образования: «подготовка учащихся к ответственной <...> деятельности в демократическом правовом государстве, гражданском обществе»<sup>9</sup>.

В письме от 19.03.1996 № 391/11 «О гражданско-правовом образовании учащихся в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации» Министерство образования РФ рекомендовало руководителям образовательных учреждений «создавать условия и содействовать становлению в общеобразовательных учреждениях системы гражданско-правового образования, включающей курсы политико-правовой и нравственной проблематики с 1 по 11 класс»<sup>10</sup>.

Данный период характеризуется появлением разных моделей гражданского образования, что нашло отражение в документах Министерства образования РФ. Речь идет о «гражданско-правовом образовании», «политическом образовании», «гражданском воспитании» и др.

Таким образом, к середине 1990-х гг. окончательно формируется государственная линия по развитию гражданско-правового и обществоведческого образования. В основе этой линии – переход от государственно-идеологического образования к плюралистическому; преподавание дисциплин, основанное на национальных традициях и принципах гуманизма, преодоление правового нигилизма у граждан, формирование общенациональной идеологии образования.

Несмотря на то что в 1990-е гг. в России отсутствовало как таковое гражданское общество (оно начинало только формироваться), 19 мая 1995 г. принимается Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», который закрепил основные направления деятельности различного рода объединений граждан, предоставив им тем самым большие возможности для реализации их прав, воплощения идей. При этом указанные объединения могут осуществлять свою деятельность посредством создания юридического лица либо без его создания.

---

<sup>8</sup> Письмо Министерства образования РФ от 06.02.1995 № 151/11 «О гражданском образовании и изучении Конституции Российской Федерации». См.: Справочная правовая система «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> Модернизация российского образования: Документы и материалы. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2002. С. 65.

<sup>10</sup> О гражданско-правовом образовании учащихся в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации: письмо Министерства образования Российской Федерации от 19 марта 1996 г. № 391/11 // Справочник преподавателя общественных дисциплин. М.: Центр гуманитарного образования, 1998. С. 72.

Особое внимание в середине 1990-х гг. государство обращает на детские и молодежные движения. После разрушения пионерской и комсомольской организаций возникла необходимость урегулировать порядок финансирования детских и молодежных организаций. 26 мая 1995 г. принимается Федеральный закон № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Он способствовал развитию гражданского воспитания.

12 января 1996 г. принимается Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», определивший особенности регулирования деятельности некоммерческих организаций некоторых организационно-правовых форм – в частности, это коснулось общественных и религиозных организаций, фондов, некоммерческих партнерств, частных учреждений.

### **Начало 2000–х гг. (до 2006 г.)**

На рубеже XX–XXI вв. государство выступает инициатором и главной движущей силой модернизационных изменений в гражданском образовании, осуществляя при этом запуск данных процессов и задавая их векторность. Проблема модернизации отечественного образования была сформулирована в августе 1999 г. на заседании Государственного совета РФ. Происходит процесс формирования новой российской государственности с появлением Федеральной программы развития образования (апрель 2000 г.), Национальной доктрины развития образования (октябрь 2000 г.) и Концепции модернизации образования до 2010 г. (декабрь 2001 г.).

Модернизационный этап гражданского образования, имевший место в начале 2000-х гг., характеризуется четким формулированием государственной стратегии, целей и приоритетов развития гражданского образования. Так, в 2003 г. были разработаны два проекта Концепции гражданского образования<sup>11</sup>. Принципиальное значение приобретала деятельность библиотек по становлению новой системы гражданского образования молодежи.

В соответствии с Программой Правительства РФ «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)»<sup>12</sup> главными ориентирами модернизации образования стали задачи формирования комплексных знаний

<sup>11</sup> См.: Концепция гражданского образования в общеобразовательной школе // Преподавание истории и обществознания в школе. 2003. № 9. С. 20–30; О развитии гражданского образования в России // Преподавание истории и обществознания в школе. 2003. № 7. С. 18–24.

<sup>12</sup> Программа Правительства РФ «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901793094> (дата обращения 07.09.2017).

основополагающих правовых норм, умение отстаивать свои права и использовать для этого возможности политико-правовой системы государства.

Приоритеты государственной политики в области гражданского образования были определены в Письме Министерства образования РФ от 15 января 2003 г. «О гражданском образовании учащихся общеобразовательных учреждений Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Речь шла о том, что гражданское образование:

- имеет главной целью воспитание гражданина для жизни в демократическом государстве, гражданском обществе;
- основано на идее полноценного участия личности в решении общественно значимых задач и предполагает сочетание формирования навыков социальной практики с глубоким освоением основ социальных наук;
- носит интегрированный характер и ориентировано на деятельностное освоение учащимися социально-экономических явлений;
- представляет собой единый комплекс, стержнем которого является политическое, правовое и нравственное образование, реализуемое посредством организации учебных курсов, внеклассной и внеучебной работы, а также создания демократического уклада школьной жизни и правового пространства школы, формирование социальной и коммуникативной компетентности школьников средствами учебных дисциплин;
- должно осуществляться на всех уровнях общеобразовательной подготовки<sup>14</sup>.

Очевидно, что перспектива развития гражданского образования определена в русле общих модернизационных целей интеграции российской системы образования в мировое образовательное пространство.

Кроме того, необходимо отметить, что в начале 2000-х гг. принимаются нормативные акты, а также осуществляются иные действия, которые возлагают значительные функции по созданию системы гражданского образования населения на общественные организации.

Так, в соответствии с решением Комитета по образованию и науке Государственной Думы (Протокол № 75-4 от 25.12.2002) в 2002 г. был создан Общественный экспертный совет по гражданскому образованию в области прав человека с целью консолидации усилий представителей образовательных и научных, государственных и неправительственных организаций для развития в России системы гражданского образования.

---

<sup>13</sup> О гражданском образовании учащихся общеобразовательных учреждений Российской Федерации: письмо Министерства образования Российской Федерации от 15 января 2003 г. № 13-51-08/13 // Вестник образования России. 2003. № 7. С. 34–43.

<sup>14</sup> Там же. С. 38.

5 марта 2004 г. Министерство образования Российской Федерации опубликовало приказ № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального, общего, основного общего и среднего (полного) общего образования»<sup>15</sup>, которым утверждался новый образовательный стандарт, предусматривавший междисциплинарный подход к гражданскому образованию и к образованию в области прав человека. Он содержал в себе предпосылки освоения проблематики прав человека в рамках многих школьных дисциплин. В государственном стандарте закрепились цели системы образования, которые связаны с идеологией прав человека и гражданского образования. Достижение этих целей должно было осуществляться посредством изучения права на профильном и базовом уровнях.

2005 г. Совет Европы объявил Европейским годом гражданственности через образование<sup>16</sup>. Российская Федерация последовала за Советом Европы.

Подобное решение стало определяющим фактором, который повлиял на отношение к гражданскому образованию общественности, органов государственной власти, научного и педагогического профессионального сообщества и способствовал развитию гражданского образования. Важным событием явилось принятие Национального плана действий по гражданскому образованию на 2005–2006 гг.<sup>17</sup>, в разработке которого принимали участие все лица, заинтересованные в распространении идей гражданского образования.

Понятие, содержание, проблемы патриотического воспитания, цели и задачи, направленность программных мероприятий, механизмы реализации программы впервые были определены еще в рамках федеральной целевой программы «Молодежь России (2001–2005 гг.)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. № 1015 «О федеральной целевой программе “Молодежь России (2001–2005 годы)”»<sup>18</sup>. Так, согласно указанной программе, ее основными целями являлись создание и развитие правовых, социально-экономических и организационных условий для самореализации молодежи, духовно-нравственное воспитание молодежи.

<sup>15</sup> Приказ Минобрнауки России от 05.03.2004 г. № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования». URL: [http://minobr.gov-murman.ru/files/Pr\\_1089.pdf](http://minobr.gov-murman.ru/files/Pr_1089.pdf) (дата обращения 07.09.2017).

<sup>16</sup> Европейский год гражданственности через образование «Жить и учиться демократии». Концепция. – DGIV/EDU/CAN/CIT (2004) 13 rev3 / Страсбург, 17 ноября 2004 г.

<sup>17</sup> Национальный план действий по осуществлению европейского года гражданственности через образование в Российской Федерации на 2005–2006 гг. (Москва, 11 февраля 2005 г.). URL: [http://www.sovetpamfilova.ru/text/854/n\\_plan.doc](http://www.sovetpamfilova.ru/text/854/n_plan.doc) (дата обращения 07.09.2017).

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2000 № 1015 «О федеральной целевой программе “Молодежь России (2001–2005 годы)”». URL: <http://base.garant.ru/158475/> (дата обращения 07.09.2017).

Для достижения основных целей требовалось решение определенных задач. В их числе – создание условий для патриотического и духовно-нравственного воспитания, интеллектуального, творческого и физического развития молодежи, реализации ее научно-технического и творческого потенциала, поддержка деятельности молодежных и детских общественных объединений.

Несмотря на отсутствие государственной программы в сфере гражданского образования, в Санкт-Петербурге ведется деятельность по направлению воспитания патриотизма. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22 ноября 2005 г. № 1791 «О Программе патриотического воспитания в Санкт-Петербурге на 2006–2010 годы»<sup>19</sup> была утверждена Программа патриотического воспитания в Санкт-Петербурге на 2006–2010 гг.

### **С 2006 г. по настоящее время**

Говоря о последующем развитии государственного регулирования в области гражданского образования, отметим, что в государственной политике России в данной сфере произошли существенные изменения относительно оценки места и роли гражданского образования.

Согласно «Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы» (№ 1340-р от 03.09.2005)<sup>20</sup> и «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», роль образования на данном этапе развития России определяется задачами ее перехода к демократическому и правовому государству, а также к рыночной экономике. Перед российским образованием ставится цель готовить людей, умеющих «не только жить в гражданском обществе и правовом государстве, но и создавать их»<sup>21</sup>.

В Федеральном центре гражданского образования организовывались информационные консультации «Организация системы гражданского образования или образование, направленное на воспитание демократической гражданственности на региональном уровне» для сотрудников региональных Центров гражданского образования и методических служб.

На Форуме неправительственной организации «Гражданская восьмерка – 2006», проходившем в 2006 г. в Санкт-Петербурге, рекомендовалось 2007-й объявить годом гражданского образования. В этом же году выходят

<sup>19</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.11.2005 № 1791 «О Программе патриотического воспитания в Санкт-Петербурге на 2006–2010 годы». URL: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=10154> (дата обращения 07.09.2017).

<sup>20</sup> Концепция федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы (№ 1340-р от 03.09.2005). URL: <http://www.ed.gov.ru/files/materials/1799/RPR1340.doc> (дата обращения 07.09.2017).

<sup>21</sup> Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2006.

Методические рекомендации Министерства образования и науки об обучении правам человека от 15.03.2006<sup>22</sup>.

В 2007–2008 гг. выходит Информационно-методическое письмо Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Министерства образования и науки России «О методических рекомендациях по обучению правам человека в общеобразовательных учреждениях» № 03-519 от 15.03.2007, а также инструктивные письма «О проведении в образовательных учреждениях мероприятий, посвященных 15-летию принятия Конституции РФ» № АФ-357/03 от 12.12.2008, «О проведении урока “Права человека”» № АФ-320/03 от 07.10.2008 к 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека. Была осуществлена подготовка Плана действий по обучению правам человека в Российской Федерации, который был утвержден участниками Всероссийской научно-практической конференции «Развитие системы непрерывного гражданского образования и обучения правам человека в Российской Федерации», проведенной Центром гражданского образования 12 ноября 2007 г. На указанной конференции обсуждались важные документы, среди которых «Всемирная программа обучения в области прав человека» (2004–2014 гг.). Кроме того, были разработаны методические письма «О проведении Дня Демократии» от 16.09.2009, «О проведении урока прав человека к 20-летию Конвенции о правах ребенка» от 15.11.2009.<sup>23</sup>

Тем не менее основной тенденцией в области гражданского образования в современной России является смещение гражданского образования из области гражданско-правового в область гражданско-патриотического – более того, даже военного.

Данный переход начал осуществляться еще в начале 2000-х гг., однако более широкое развитие получил после 2006 г.

Подтверждением этому могут служить публичные заявления Президента РФ В.В. Путина и проводимая им политика, выражающаяся главным образом в принимаемых нормативных документах.

В 2006–2007 гг. наряду с создаваемой системой гражданско-правового образования начинает формироваться система гражданско-патриотического воспитания на совершенно иных концептуально-методологической и организационно-педагогической основах. В 2006 г. Министерство образования и науки РФ приняло «Государственную программу “Патриотическое

<sup>22</sup> Опубликованы на сайте Министерства образования и науки. URL: <http://mon.gov.ru/work/obr/dok/obs/3554/> (дата обращения 07.09.2017).

<sup>23</sup> *Болотина Т.В., Мишина И.А.* Аналитический доклад о состоянии гражданско-патриотического образования в субъектах Российской Федерации. URL: <http://textarchive.ru/c-1766766-pall.html> (дата обращения 07.09.2017).

воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы”»<sup>24</sup> (от 11.06.2005 № 422), направленность которой расходилась с проектом федеральной государственной программы «Развитие гражданского образования в Российской Федерации» в рамках Федеральной целевой программы развития образования. Последний в 2007 г. не был поддержан Министерством образования и науки РФ.

В 2008 г. началась реализация мероприятий в рамках государственной программы «Патриотическое воспитание граждан РФ на 2006–2010 годы», впоследствии продолженной до 2015 г., а также аналитических ведомственных целевых программ «Повышение доступности и качества услуг дополнительного образования детей и совершенствование их социально-адаптирующих функций».

Новый этап развития гражданско-правового и гражданско-патриотического образования связан с Национальной образовательной инициативой «Наша новая школа» и с началом апробации и внедрения Федеральных государственных образовательных стандартов второго поколения (2009 г.).

В стандарте подчеркивается его значимость как общественного договора между школой (обучающимися и педагогами), семьей, обществом и государством по вопросам обучения и воспитания подрастающего поколения, что переводит образование в целом и систему гражданского образования в частности из плоскости публичного права в сферу гражданско-правовых отношений. Это положение стандарта опирается на идею приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) о расширении общественного участия в управлении образованием. Многие образовательные инициативы – «Демократическое правление школой», Всероссийская акция социального проектирования «Я – гражданин России», проект «Лидер школьного самоуправления» и др. – вошли в ПНПО «Образование» и последующие нормативно-правовые документы, касающиеся развития гражданского образования. Они направлены на разработку школьниками социальных проектов, стимулируют их гражданскую активность и чувство ответственности за благополучие своей Родины<sup>25</sup>.

В Федеральных государственных образовательных стандартах (ФГОС) второго поколения содержатся также наиболее значимые на сегодняшний день новые ориентиры развития гражданско-патриотического образования. В ФГОС провозглашается новая цель образования – воспитание, социально-

---

<sup>24</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.11.2005 № 1791 «О Программе патриотического воспитания в Санкт-Петербурге на 2006–2010 годы». URL: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=10154> (дата обращения 07.09.2017).

<sup>25</sup> *Болотина Т.В., Мишина И.А.* Аналитический доклад о состоянии гражданско-патриотического образования в субъектах Российской Федерации. URL: <http://textarchive.ru/c-1766766-pall.html> (дата обращения 07.09.2017).

педагогическая поддержка становления и развития высоконравственного, ответственного, творческого, инициативного, компетентного гражданина России, которая непосредственно влияет на формирование образовательной политики в сфере гражданско-патриотического образования.

Идеологической и методологической основой ФГОС является Концепция духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина России, которая определяет систему базовых национальных ценностей, современный национальный воспитательный идеал, цель и задачи духовно-нравственного развития и воспитания обучающихся в единстве учебной и внеучебной деятельности. Среди базовых национальных ценностей особо выделяются патриотизм, социальная солидарность, гражданственность, семья, здоровье, труд и творчество, наука, традиционные религии России, искусство и литература, природа, человечество. Под патриотизмом в Концепции понимается любовь к России, к своему народу, к своей малой родине, служение Отечеству, а под гражданственностью – служение Отечеству, жизнь в условиях правового государства и гражданского общества, закон и правопорядок, поликультурный мир, свобода совести и вероисповедания. Реализация стандартов второго поколения невозможна без осмысления основополагающих категорий гражданско-патриотического образования. Таким образом, в Концепции очень сильно сближаются понятия «патриотизм» и «гражданственность», при этом акценты смещаются к ценностям патриотизма.

5 октября 2010 г. постановлением Правительства утверждена Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы». Она включает в себя комплекс мероприятий по развитию системы патриотического воспитания, «направленных на становление патриотизма в качестве нравственной основы формирования активной жизненной позиции граждан»<sup>26</sup>.

15 апреля 2014 г. принимается Постановление Правительства РФ № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования на 2013–2020 годы”». В рамках данной программы предусмотрено проведение мероприятий, в том числе направленных на гражданско-патриотическое воспитание. Так, в качестве подобного рода мероприятий предусмотрено ежегодное проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан РФ. Результатом проведения указанных мероприятий должно стать увеличение удельного веса численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, которые участвуют в мероприятиях по патриотическому воспитанию, по отношению к общему количеству молодых граждан.

<sup>26</sup> Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы. URL: [http://archives.ru/programs/patriot\\_2015.shtml](http://archives.ru/programs/patriot_2015.shtml) (дата обращения 07.09.2017).

30 декабря 2015 г. Правительство РФ своим Постановлением № 1493 утвердило государственную программу «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», которая продолжает тенденцию развития образовательной политики в области гражданско-патриотического воспитания, сложившуюся с 2001 г. В указанной программе гражданское образование не выделено в самостоятельное направление. По тексту программы можно проследить, что патриотическое воспитание нередко именуется гражданско-патриотическим, что говорит о том, что государство в настоящее время не делает разделения между гражданским и патриотическим образованием.

Анализируя положения Программы, мы приходим к выводу, что формулировка ее основных целей обусловлена прежде всего особенностями современной политической обстановки. Не вдаваясь в глубокий анализ политической ситуации, отметим, что она в настоящее время является крайне напряженной вследствие происходящих в последнее время вооруженных конфликтов, актов терроризма и т. п. Следовательно, одной из целей РФ является обеспечение национальной безопасности страны, что возможно благодаря консолидации российского общества.

В качестве целей Программы провозглашено создание условий:

- для повышения гражданской ответственности за судьбу страны;
- для повышения уровня консолидации общества с целью решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации;
- для укрепления чувства сопричастности граждан к великой истории и культуре России;
- для обеспечения преемственности поколений россиян, воспитания гражданина, любящего свою Родину и семью, имеющего активную жизненную позицию.

Проведение мероприятий, предусмотренных данной программой, позволит достичь ее целей. Эти мероприятия, на мой взгляд, являются не чем иным, как методами патриотического воспитания.

Из определения патриотического воспитания, сформулированного в программе, делается вывод, что это определение в корне отличается от определения гражданского образования, данного в проекте государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005–2008 годы». Следовательно, сам процесс и цели гражданского образования и патриотического воспитания различны. Однако это не мешает законодателям в тексте программы заменять патриотическое воспитание гражданско-патриотическим воспитанием.

Целью патриотического воспитания испокон веков являлось привитие любви к Отечеству, его истории и культуре, идеи служения на благо государства; население должно было следовать идеологии государства (примером привития подобных качеств может служить пионерия во времена Советского Союза). Людьюми легче управлять, когда они слепо верят в своего «правителя», открыто ему доверяют и не вступают в конфликты. На наш взгляд, государство сейчас заинтересовано в привитии у граждан именно этих качеств личности. Подтверждением тому служит постепенный переход России от демократического режима к авторитарному, особенно усилившемуся в последние годы.

В целом, проанализировав основные программы по патриотическому образованию граждан, можно сделать следующие выводы:

1. В рассмотренных программах основным и единственным их исполнителем является государство в лице своих органов. В них нет упоминаний о некоммерческом секторе, который, как мы знаем, является важным актором в системе гражданского образования.

2. Приведенные для оценки эффективности программы показатели не могут быть объективными, так как, по мнению экспертов, которые сталкиваются с этим на местах, большинство подобных организаций являются заказом со стороны власти и обязательными для исполнения.

---

Чудецкий А.Н.

# Историческое образование в современной российской средней школе: изменение политического курса в 2011–2015 гг.

## Аннотация

В статье рассматриваются вопросы исторической политики (политики памяти). Автор анализирует процесс усиления политического влияния власти на преподавание гуманитарных дисциплин в российской средней школе. Нижняя хронологическая рамка исследования связана с избирательными кампаниями и акциями протестов 2011–2012 гг., которые повлекли смену идеологических ориентиров власти и перемены в области образования. Основными источниками служили учебники, учебные программы, тесты ЕГЭ и ОГЭ, методические пособия, интернет-ресурсы, материалы интервью и анкетирования работников системы образования. Автор использовал метод включенного наблюдения как школьный учитель истории.

## Влияние политического курса на образовательный процесс в сфере исторических и обществоведческих наук

Политизации истории стала одним из политических векторов постсоветских государств: определяя свое историческое место в роли жертв империи или империи-просветителя, власти формируют специфику исторической памяти граждан и создают почву для осуществляемого политического курса. Власти акцентируют внимание на «местах памяти»: вопросах геноцида, оккупации, тоталитаризма и т. д. В ряде государств (например, в Польше, странах Прибалтики) учреждены особые институты по расследованию тоталитаризма, акцентирующие внимание на негативных последствиях советского периода<sup>1</sup>.

Для обозначения политики властей в области формирования

---

<sup>1</sup> *Миллер А.* Историческая политика в Восточной Европе конца XXI века // Историческая политика в XXI веке: Сборник статей. М., 2012. С. 16–17.

**Ключевые слова:** история, историческая политика, историческая память, образование, средняя школа

исторического сознания использует термин «историческая политика»<sup>2</sup>. А. Миллер отметил, что историческую политику в демократических странах следует отличать от своего рода исторического диктата<sup>3</sup> в недемократических режимах<sup>4</sup>.

Аспектом исторической политики является противостояние некоторым историографическим течениям. По мнению Президента РФ В.В. Путина, цель ряда исследований – «сдержать Россию, в итоге изменить историю...»<sup>5</sup>. Политические задачи стоят перед учрежденной Комиссией по борьбе с попытками фальсификации истории *в ущерб интересам России*<sup>6</sup>.

Историческая политика становится интернациональной: ее агенты, выступая с разных позиций, конструируют межгосударственный диалог по поводу истории. Показательна речь польского историка А. Новака в 2003 г., призывавшего противостоять попыткам России и Германии героизировать свою историю, «расстаться с фиксированной ролью палачей, с признанием того, что они плохие ребята в этой истории»<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Там же. С. 7.

<sup>3</sup> Авторский термин, не использовавшийся А. Миллером.

<sup>4</sup> Миллер А. Историческая политика в Восточной Европе конца XXI века // Историческая политика в XXI веке: Сборник статей. М., 2012. С. 8.

<sup>5</sup> Колесников А. История – мать порядка. Как губернаторов учили Родину любить на спецсеминаре с участием Президента // Коммерсант. 30.01.2015. С. 1.

<sup>6</sup> Данилин П. Как реагировать на комиссию по борьбе с фальсификациями // Агентство политических новостей. Нижний Новгород. URL: [apn-nn.ru/539487.html](http://apn-nn.ru/539487.html) (дата обращения 15.02.2015).

<sup>7</sup> Миллер А. Историческая политика в Восточной Европе: плоды вовлеченного наблюдения // Полит.ру. 07.05.2008. URL: [polit.ru/article/2008/05/07/miller](http://polit.ru/article/2008/05/07/miller) (дата обращения 01.03.2015).

В целом историческая политика стала частью политического процесса: она окупается усвоением большинством населения установленных оценочных суждений и формированием заданного пути социализации молодежи, способствуя легитимизации положения политических элит и политического курса.

### **Трансформация школьного исторического образования в современной России**

Демократизация образовательного процесса в конце XX – начале XXI вв. сменилась авторитарными тенденциями и стремлением государства унифицировать преподавание истории. По мнению Е.Е. Вяземского и О.Ю. Стреловой, «задача политизации сферы исторического образования не только не скрывается от общества, но даже декларируется на государственном уровне».

В 2012 г. В.В. Путин отметил, что вариативность образования «должна опираться на незыблемые ценности, базовые знания и представления о мире. Гражданская задача образования – дать каждому тот абсолютно обязательный объем гуманитарного знания, который составляет основу самоидентичности народа. И в первую очередь речь должна идти о повышении в образовательном процессе роли таких предметов, как русский язык, русская литература, отечественная история»<sup>8</sup>. Согласно Федеральным государственным образовательным стандартам (ФГОС), образование должно способствовать формированию «основ российской гражданской идентичности, чувства гордости за свою Родину <...> осознание своей этнической и национальной принадлежности», «в школьном курсе истории должен превалировать пафос созидания, позитивный настрой в воспроизведении отечественной истории»<sup>9</sup>.

Методисты Санкт-Петербурга объясняют это потребностью в новой идентичности и внешнеполитической ситуацией. По мнению одного из них, построение национальной идеи на основе гражданских ценностей было безуспешным: «не получилось на этом построить нравственное государство»<sup>10</sup>. Опрошенный преподаватель истории отмечал, что сегодня стоит задача «создать некий образ “героического” прошлого, в то время как трагическую сторону практически обходят вниманием»<sup>11</sup>. Тиражируются имперские символы<sup>12</sup>: по мнению

---

<sup>8</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 23.01.2012.

<sup>9</sup> Общественное обсуждение проекта историко-культурного стандарта // Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/3483> (дата обращения 03.12.2017).

<sup>10</sup> Интервью. Барыкина Инна Евгеньевна, методист Фрунзенского района Санкт-Петербурга, сотрудник СПбАППО.

<sup>11</sup> Анкета. Заплата Анастасия Анатольевна, учитель истории и обществознания ГБОУ СОШ № 485 Санкт-Петербурга.

<sup>12</sup> Анкета. Сямтомов Иван Васильевич, учитель истории и обществознания ГБОУ СОШ № 55.

В. Морозова, власть не нашла альтернативу «имперскому историческому нарративу, который мог бы послужить основой для самоидентификации России как нового национального государства»<sup>13</sup>. Власти ограничивают дискуссии: они не приветствуются «относительно точек зрения на победу Советского Союза в ВОВ», «запретной темой» является присоединение Крыма к России<sup>14</sup>. В качестве рекомендательного документа приняты «Примерный перечень “трудных вопросов истории”»<sup>15</sup>, который ограничивает круг желательных для дискуссии тем.

Региональная история подвержена унификации. Пояснительная записка к Историко-культурному стандарту (ИКС) требует «исключить возможность возникновения внутренних противоречий, взаимоисключающих трактовок исторических событий, в том числе имеющих существенное значение для отдельных регионов России»<sup>16</sup>. В связи с этим разрабатываются региональные Историко-культурные стандарты: первый появился в Вологодской области<sup>17</sup>.

Российское руководство пыталось согласовать историческую политику в постсоветских странах: историк А.О. Чубарьян планировал «встречу с руководителями стран СНГ, чтобы с ними подумать о дальнейшей работе по освещению истории в учебниках»<sup>18</sup>. В 2010 г. обсуждался единый учебник истории СНГ<sup>19</sup>. Обострение российско-украинских отношений сделало невозможной единую историческую политику: теперь власть стремится избежать влияния историографии по спорным вопросам и ставит цель «помочь педагогам осмыслить феномен фальсификации истории»<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> *Малинова О.* Использование прошлого в российской официальной исторической политике (на примере анализа ежегодных президентских посланий) // Историческая политика в XXI веке. Сборник статей. М., 2012. С. 387.

<sup>14</sup> Интервью. Кокарева Зоя Александровна, кандидат педагогических наук, специалист по внедрению ФГОС и ИКС в систему образования Вологодского института развития образования.

<sup>15</sup> Примерный перечень «трудных вопросов истории» // Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: [http://минобрнауки.рф/документы/3483/файл/2387/13.07.01-перечень трудных вопросов.pdf](http://минобрнауки.рф/документы/3483/файл/2387/13.07.01-перечень%20трудных%20вопросов.pdf) (дата обращения 03.12.2017).

<sup>16</sup> Пояснительная записка // Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: [http://минобрнауки.рф/документы/3483/файл/2387/13.07.01-пояснительная записка-ИКС.pdf](http://минобрнауки.рф/документы/3483/файл/2387/13.07.01-пояснительная%20записка-ИКС.pdf) (дата обращения 03.12.2017).

<sup>17</sup> Интервью. Кокарева Зоя Александровна, кандидат педагогических наук, специалист по внедрению ФГОС и ИКС в систему образования Вологодского института развития образования.

<sup>18</sup> Объявлены результаты экспертизы новых учебников по истории России // Телеканал «Россия – культура». 27.04.2015. URL: [http://tvkultura.ru/article/show/article\\_id/132822/](http://tvkultura.ru/article/show/article_id/132822/) (дата обращения 06.06.2015).

<sup>19</sup> *Болтова О., Зиганишина Н.* Единая история от «Единой России» // Газета.ру. 21.12.2010. URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2010/12/21\\_a\\_3474085.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2010/12/21_a_3474085.shtml) (дата обращения 04.05.2015).

<sup>20</sup> *Вяземский Е.Е., Стрелова О.Ю.* Феномен фальсификации истории России и историческое образование школьников: Методическое пособие. М.: Русское слово – учебник, 2014. С. 8.

Имперские амбиции не позволяют сформулировать историко-географическую концепцию истории России: «Если на нас смотрят другие страны – славянофильство, если мы рассказываем детям свою историю – западничество»<sup>21</sup>. Вместе с тем анализ Историко-культурного стандарта показывает наметившуюся с 2014 г. склонность властей к евразийству: видимо, это связано с ухудшением отношений с Западом и строительством Евразийского союза.

В целом сегодня происходит увеличение влияния политики на историческое образование, что связано с усилением воспитательного компонента, смесью идеологических и ценностных установок.

### **Ведущие лица государства о политическом курсе и влияние курса на историческое образование**

Нами были проанализированы послания Президента России Федеральному Собранию<sup>22</sup>, стенограммы «Прямых линий» В.В. Путина<sup>23</sup>, а также номера журналов «Преподавание истории в школе»<sup>24</sup> и «Преподавание истории и обществознания в школе»<sup>25</sup> за 2011–2015 гг. Сопоставление полученных данных позволило нам установить последствия влияния политического курса на историческое образование в России.

Как указывалось выше, нижняя хронологическая граница исследования связана с идеологическими переменами, связанными с последствиями избирательной кампании и протестов 2011–2012 гг. Уже в 2014 г. В.В. Путин говорил о низкой поддержке оппозиции, сравнил оппозиционеров с революционерами<sup>26</sup>. Проводя параллели между политической ситуацией 2010-х и 1930-х гг., новый Историко-культурный стандарт преподносит сталинские репрессии как «ликвидацию потенциальной “пятой колонны” в условиях военной опасности»<sup>27</sup>.

Обуславливая реакционный курс, В.В. Путин играет на ностальгии по советскому периоду, называя крушение СССР «крупнейшей геополитической

---

<sup>21</sup> Анкета. Малетина Наталья Владиславовна, учитель обществознания МБОУ Нововасюганская СОШ (Томская область, Кургасокский район).

<sup>22</sup> Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012–2015 гг. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>23</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>24</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>25</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории и обществознания в школе» 2011–2015 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>26</sup> Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ 2012–2015 гг. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>27</sup> Общественное обсуждение проекта историко-культурного стандарта.

катастрофой века». Опираясь на прошлое, он призывает избегать ошибок СССР и продвигает идею сильного государства. Историко-культурный стандарт подчеркивает, что «преодоление кризисных явлений возможно с помощью укрепления центральной власти»<sup>28</sup>. К.Н. Морозова видит в изменениях учебных программ строительство модели преемственности традиции сильной власти<sup>29</sup>. По мнению Г.А. Явлинского, история России интерпретируется как череда побед, легитимизирующая положение политической элиты<sup>30</sup>.

В.В. Путин отстаивает идеи внутривластной стабильности: сохраняя «устойчивую внутривластную ситуацию, <...> нам никакие угрозы не страшны». Тональность, расстановка акцентов создают имидж действующей власти как несменяемой и суверенной<sup>31</sup>. В это же время внимание педагогических журналов к гражданскому обществу и самоуправлению ослабевало: к середине 2010-х гг. данная тема почти исчезла из журналов<sup>32</sup>. Количество статей об общественных и революционных движениях за годовой выпуск журнала «Преподавание истории в школе» в 2011–2015 гг. снизилось почти в два раза<sup>33</sup>.

Протесты и международная обстановка обусловили смену риторики в отношении Запада: США и их союзники приобретают образ противников: «союзники им не нужны – им вассалы нужны»<sup>34</sup>. В 2014 г. В.В. Путин отметил «внешнеполитический вызов» России, «неминуемый» характер санкций<sup>35</sup>. Метафорично регулярно упоминается Лондон как центр оппозиции. В учебнике А.В. Филиппова указывается на «прагматичных западных политиков, способствовавших распаду СССР»<sup>36</sup>, на постсоветские страны, которые «делегировали часть своего суверенитета международным структурам или другим государствам», на образ самостоятельной и независимой России<sup>37</sup>. История

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Морозов К.Н. Историческая реальность или миф: почему власти и общество не хотят знать правду о прошлом // Историческое знание как фактор развития. М.: РОДП «Яблоко», 2014. С. 49.

<sup>30</sup> Явлинский Г.А. История России и будущее // Историческое знание как фактор развития. М.: РОДП «Яблоко», 2014. С. 37–39.

<sup>31</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>32</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>35</sup> Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012–2015 гг. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>36</sup> Филиппов А.В. Новейшая история России. М.: Просвещение, 2006. С. 242.

<sup>37</sup> Там же. С. 328–329.

США уходит со страниц педагогических журналов в 2013 г. – с начала противостояния вокруг Украины. Резко снизилось внимание к распаду СССР<sup>38</sup>: вероятно, это утратило актуальность из-за обострения отношений с Украиной. Подчеркнуто говорится о необходимости противостоять «информации отдельных российских и зарубежных СМИ»<sup>39</sup>.

В начале 2013 г. В.В. Путин указывал на выгоды российско-украинской интеграции, после революции 2014 г. риторика сменилась: если в начале акций протестов в Киеве В.В. Путин назвал их «событиями», то в начале 2014 г. – «силовым захватом власти». Президент обосновывал присоединение Крыма, обращаясь к истории: «Севастополь – это город русской военно-морской славы, мы именно из этого и будем исходить». Почти в каждом номере журнала «Преподавание истории в школе» в 2014 г. – начале 2015 г. есть статьи о Крыме и Украине, хотя до 2014 г. история Крыма почти не упоминалась. Педагогам были даны рекомендации «рассматривать все, что связано с Крымом <...> как неотъемлемую часть отечественной истории»<sup>40</sup>. В апреле 2014 г. опубликовано пособие К.А. Кочегарова «Крым в истории России», оправдывающее действия России в Крыму, содержащее сомнительные оценки: например, «Третья оборона Севастополя»<sup>41</sup>.

Снизилось внимание к истории Киевской Руси<sup>42</sup>: осуществляемый переход от концентрической модели к линейно-концентрической приводит к тому, что Киевская Русь изучается только в шестом классе без критического осмысления в старшей школе.

Президент говорит об экономическом развитии, однако если в 2011–2013 гг. он упоминал экономические успехи, то с началом кризиса 2014–2017 гг. – «новые возможности»<sup>43</sup>. В образовании в условиях кризиса снижается внимание к экономике и предпринимательству<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва; Содержание номеров журнала «Преподавание истории и обществознания в школе» 2011–2015 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>39</sup> Шапарина О.Н. Крымский регион в школьных учебниках отечественной истории XX века // Преподавание истории в школе. 2014. № 6. С. 19–23.

<sup>40</sup> Там же. С. 18.

<sup>41</sup> Там же. С. 36.

<sup>42</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>43</sup> Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012–2015 гг. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>44</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва; Содержание номеров журнала «Преподавание истории и обществознания в школе» 2011–2015 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

Обосновываются авторитарные тенденции. В 2016 г. В.В. Путин говорил о доминирующих партиях и клановости в западных политических системах. Информационные войны стали предлогом для ограничений интернета: «противники таких ограничений действуют не по соображениям свободы интернета, а прежде всего по коммерческим соображениям». Выборные процедуры, по словам Президента, должны контролироваться, «чтобы не было так, чтобы за какие-то мелкие подачки избирали кого-то из местных квазиолигархов или их представителей, а избирали таких людей, которые действительно уважаемы, дееспособны, способны решать задачи». Ограничение протестных прав он обуславливал обеспечением благоприятных условий жизни непротестующих людей<sup>45</sup>.

Тема антикоррупции и ротации чиновников перестает быть приоритетной. Если в 2011 г. Президент говорил о необходимости борьбы с коррупцией, то позже риторика смягчается: «закон должен быть гуманен к тем, кто оступился»<sup>46</sup>. В 2011 г. В.В. Путин оправдывал коррупцию ее распространенностью в странах с переходной экономикой, а в 2013 г. – распространенностью «везде»<sup>47</sup>. Как следствие, тема антикоррупционного воспитания и борьбы с коррупцией на страницах педагогических журналов постепенно исчезла<sup>48</sup>.

В.В. Путин выступал за единую линейку учебников истории России, чтобы она «показала бы нам хронологию событий и их официальную оценку. Без этой оценки не может быть понимания того, что происходило со страной»<sup>49</sup>. По мнению министра культуры В.П. Мединского, разнообразие учебников вносит «сумятицу и путаницу»<sup>50</sup>. В 2015 г. в список одобренных Министерством образования учебников истории России вошли три линейки, которые «очень похожи друг на друга, хотя их писали разные авторы»<sup>51</sup>, что связано с обязательным характером требований Историко-культурного стандарта.

<sup>45</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>46</sup> Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012-2015 гг. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>47</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>48</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>49</sup> Единый учебник истории заменят единым стандартом преподавания // Russia today на русском. 18.06. 2013. URL: <http://russian.rt.com/article/10899http://russian.rt.com/article/10899> (дата обращения 06.06.2015).

<sup>50</sup> *Вяземский Е.Е., Стрелова О.Ю.* Феномен фальсификации истории России и историческое образование школьников: Методическое пособие. М.: Русское слово – учебник, 2014. С. 19.

<sup>51</sup> Там же.

В педагогических журналах снижается число статей по вопросам развития критического мышления. Больше внимание отводится умениям, однако их перечень очень широк. Воспитательный компонент в 2011 г. на страницах журнала «Преподавание истории в школе» не поднимался, а в 2014–2015 гг. стал одним из основных компонентов. Приоритетами стали история православия и патриотизм; гражданственность перестает быть приоритетом<sup>52</sup>.

Президент подчеркивал потребность в воспитательном компоненте образования на основе патриотизма («он – неотъемлемая суть нашего народа»), а также высказывал мнение о содержании российских ценностей («человек русского мира <...> думает о том, что есть какое-то высшее моральное предназначение самого человека»)<sup>53</sup>.

Впервые программа патриотического воспитания была принята в 2008 г. С целью содействия воспитанию патриотизма и в качестве альтернативы советской пионерии создано Российское движение школьников с похожими на прежние символикой и лозунгами<sup>54</sup>. Возобновляются организованные практики выезда учебных коллективов в лагеря. Одним из их видов являются военно-патриотические лагеря: «концепция “назад в будущее”»<sup>55</sup>.

Усиливается религиозный компонент: появился предмет «Основы религиозной культуры и светской этики», хотя, по мнению ряда учителей, «уроки православия в обыкновенной школе разрушают классическую систему светского образования»<sup>56</sup>. В 2016 г. автор этой статьи наблюдал, как учителей Санкт-Петербурга «по два человека от школы» собирали на крестный ход по центру Санкт-Петербурга.

Фигуре В.В. Путина и истории 2000-х гг. (кроме Крымских событий) уделено незначительное место в педагогических журналах<sup>57</sup>. К середине 2010-х гг. внимание к этой теме снижается, видимо, в связи с экономическим кризисом и нежеланием способствовать возникновению в школе соответствующих дискуссий.

---

<sup>52</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

<sup>53</sup> Стенограммы программ «Разговор с Владимиром Путиным» и «Прямая линия» 2011–2016 гг. URL: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>54</sup> Российское движение школьников. URL: <http://xn----ctbbfgafpcvblxfoe7o3c.xn--p1ai/>.

<sup>55</sup> Интервью. Кокарева Зоя Александровна, кандидат педагогических наук, специалист по внедрению ФГОС и ИКС в систему образования Вологодского института развития образования.

<sup>56</sup> Анкета. Респондент 1, учитель истории ГБОУ СОШ № 457 с углубленным изучением английского языка.

<sup>57</sup> Содержание номеров журнала «Преподавание истории в школе» 2011–2012 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва; Содержание номеров журнала «Преподавание истории и обществознания в школе» 2011–2015 гг. Научно-теоретический и педагогический журнал. Москва.

Большое внимание в политике отводится информационному противостоянию: ставится задача противодействовать «негативному информационному воздействию (исторические и публицистические публикации антироссийской направленности как внутри страны, так и за ее пределами)»<sup>58</sup>. Меняется терминологический аппарат: «Великая российская революция», «Сталинская модернизация», «диссидентский вызов», «Новочеркасские события»<sup>59</sup>. Ключевую роль играет тема войны: «в нашем лицее проведено 2 круглых стола-дискуссии для старшеклассников по вопросам фальсификации истории России – в частности, Великой Отечественной войны»<sup>60</sup>. Большое внимание отводится празднованию Дня народного единства, Дня защитника Отечества, Дня Победы. 23 февраля 2016 г. автор работы присутствовал на митинге в Вологде, где «по разнарядке» собрали работников и учащихся школ.

В целом в современной России наметился «патриотический поворот». В политике обращение к теме патриотизма обусловлено снижением темпов экономического роста, авторитарными тенденциями, стремлением снизить популярность оппозиции, сложной международной обстановкой. В области исторического образования это ведет к смене ценностных приоритетов, переработке образовательных программ, подчеркнуто осторожному отношению к западной культуре и зарубежной историографии.

---

<sup>58</sup> Анкета. Куликова Татьяна Николаевна, учитель истории и обществознания ГБОУ СОШ № 285 Москвы.

<sup>59</sup> Пояснительная записка.

<sup>60</sup> Анкета. Куликова Татьяна Николаевна, учитель истории и обществознания ГБОУ СОШ № 285 Москвы.

# Гражданское образование в странах с демократическим и авторитарным режимами (на примере Польши и Белоруссии)

## Аннотация

В работе на примере двух городов Польши и Белоруссии рассматриваются особенности функционирования гражданского образования в странах с демократическим и авторитарным режимами.

**Ключевые слова:** гражданское образование, политический режим

В современном научном дискурсе все чаще гражданское образование как часть политической социализации становится синонимично воспитанию демократической гражданственности. Это можно встретить в работах таких авторов, как А.Б. Суслов<sup>1</sup>, Д. Керр<sup>2</sup> и М. Брэнсон<sup>3</sup>. Такое понимание процесса серьезно смещает его фокус на развитие навыков и компетенций, относящихся к демократическим режимам, тогда как гибридные и авторитарные режимы остаются «неохваченными». Более того, устанавливается негласное соглашение, по которому функционирование гражданского образования возможно только в условиях демократии.

---

<sup>1</sup> Сулов А.Б. Образование в области прав человека: европейский опыт и российская практика // Права человека перед вызовами XXI века / под ред. В.В. Смирнова и А.Ю. Сунгурова. М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 209.

<sup>2</sup> Материалы доклада на конференции «Участие молодежи в общественной жизни как цель и метод гражданского образования в России и Европе» 29–31 октября 2009 г. в Санкт-Петербурге.

<sup>3</sup> Branson M.S. The role of civic education. A Forthcoming Education Policy Task Force Position Paper from the Communitarian Network. 1998. Сайт “Center for civic education”. URL: [http://www.civiced.org/papers/articles\\_role.html](http://www.civiced.org/papers/articles_role.html) (дата обращения 14.02.2017).

Тем не менее теория политической культуры, описанная Г. Алмондом и С. Вербой (вначале Г. Алмондом отдельно в 1956 г.<sup>4</sup>, затем совместно с С. Вербой в 1963 г.<sup>5</sup>), и само понятие гражданского образования (как процесса воспитания гражданина, обладающего определенными политическими качествами и компетенциями<sup>6</sup>, намекают нам на то, что это не совсем так. В действительности гражданское образование существует и в гибридных режимах, развивая граждан в соответствии с требованиями режима. Такое положение хорошо отражено в классификациях гражданского образования, предложенных Д. Смирновой<sup>7</sup> и автором этих строк<sup>8</sup>, где гражданское образование делится на виды в соответствии с ценностями, на основе которых происходит процесс образования.

Данное положение подтверждается работами различных авторов, где гражданское образование рассматривается нейтрально, без какой-либо привязки к конкретному типу режима, будь он демократическим или же гибридным (примером такой работы может служить работа С. Финкеля<sup>9</sup>, где он рассматривает возможности политической мобилизации). В настоящей статье мы рассмотрим, как институты гибридного (в нашем случае даже авторитарного) режима повлияли на содержание программ и деятельность организаций, занимающихся гражданским образованием.

Для начала введем несколько терминов, чтобы читатель смог понять, что такое гражданское образование и какие его виды существуют.

*Гражданское образование:* «Специфическое направление воспитательно-образовательной работы, включающее в себя элементы гуманитарного знания из различных отраслей науки, отобранных на основе определенных ценностных ориентиров, с целью воспитать в человеке личность, содержащую в себе политические и социальные качества, соответствующие этим ориентирам»<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Almond G. Comparative Political Systems // Journal of Politics. 1956. Vol. 18. № 3. P. 396.

<sup>5</sup> Almond G., Verba S. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. London, 1989. P. 15–18.

<sup>6</sup> Branson M.S. The role of civic education. A Forthcoming Education Policy Task Force Position Paper from the Communitarian Network. 1998. Сайт “Center for civic education”. URL: [http://www.civiced.org/papers/articles\\_role.html](http://www.civiced.org/papers/articles_role.html) (дата обращения 14.02.2017).

<sup>7</sup> Смирнова Д. Гражданское образование в современной России: влияние государственной исторической политики, 2014. Магистерская диссертация, рукопись. С. 30–31.

<sup>8</sup> Борисенко М. Гражданское образование и патриотическое воспитание: сравнение подходов // Публичная политика – 2015. СПб.: Норма, 2016. С. 139–146.

<sup>9</sup> Finkel S.E. Civic education and the mobilization of political participation in developing democracies // The journal of Politics. 2002. № 4. P. 994–1020.

<sup>10</sup> Борисенко М. Гражданское образование и патриотическое воспитание: сравнение подходов // Публичная политика – 2015. СПб.: Норма, 2016. С. 142.

*Гражданско-правовое образование:* «Формирование у школьников гражданской ответственности, правового самосознания, инициативности и самостоятельности, культуры критического мышления»<sup>11</sup>.

*Гражданско-патриотическое образование:* «Формирование патриотизма, борьба с духовным кризисом, воспитание подрастающего поколения на основе культурных и исторических достижений»<sup>12</sup>.

*Духовно-ценностное воспитание:* «Обучение гражданственности через религию либо на площадках, предоставленных церковью»<sup>13</sup>.

Гражданское образование как социальный институт подвергается влиянию различных акторов. Степень их влияния зависит от возможностей, которыми они обладают. В разных типах режимов у государства, гражданского общества и церкви – разные возможности. Так, например, в США, которые относятся к демократическим странам<sup>14</sup>, гражданское общество играет важную роль в гражданском образовании<sup>15</sup>. В то же время в режиме, где правительство (в широком смысле этого слова – органы государственной власти) обладает более широкими полномочиями, у него больше возможностей влиять на повестку гражданского образования. Стоит отметить, что третий игрок – церковь – остается за рамками такого объяснения. Дело в том, что религиозные организации могут играть большую роль в составлении повестки дня независимо от силы тех или иных государственных институтов. В этом случае большое значение имеет культурное и историческое прошлое государства.

В целом степень влияния, оказываемая теми или иными акторами на гражданское образование, зависит от доступа к формированию политической и культурно-общественной повестки дня. Кроме того, следует отметить, что гражданское общество/НГО и государство могут как действовать совместно в поле гражданского образования, так и противостоять друг другу. Вид взаимодействия связан во многом с тем, каким видят гражданина государство и НГО.

Интерпретируя социальную реальность на основе культуры и традиций, воспроизводимых в данной социальной группе, у акторов формируются устойчивые ожидания о том, какими навыками и компетенциями должен обладать гражданин. Когда эти акторы начинают совместно формировать

---

<sup>11</sup> Смирнова Д. Гражданское образование в современной России: влияние государственной исторической политики, 2014. Магистерская диссертация, рукопись. С. 30–31.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Согласно рейтингу организации Freedom House. Рейтинг свободы стран. Сайт некоммерческой организации Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (дата обращения 15.03.2017).

<sup>15</sup> Dewey J. Democracy and Education. An introduction to the philosophy of education. New York: Macmillan, 1916. 434 p.

повестку, связанную с гражданским образованием, то их ожидания сталкиваются и происходит конфликт. Этот конфликт так или иначе разрешается. Здесь в дело вступают особенности режима и возможности лоббирования.

Отдельно стоит отметить, что государство в данном случае является особым актором, который может навязывать свою интерпретацию реальности путем властного распределения ресурсов<sup>16</sup>. Такая отличительная черта свойственна режимам, где сильна власть государства.

Суммируя вышесказанное, мы можем сформировать целостную картину. Гражданское образование как процесс и институт подвергается влиянию множества акторов. На наш взгляд, тремя основными группами, в большей степени влияющими на повестку дня гражданского образования, являются церковь, негосударственные организации и государство (в широком смысле – органы власти). Каждая из этих групп (как основных, так и всех остальных) может трактовать это понятие по-разному. Основой различия является разное понимание «воспитания гражданственности», то есть того, каким должен быть гражданин. На понимание этого также влияют особенности политического режима страны, уровень и характер гражданского общества, политической культуры, ценностные ориентиры правящих элит.

Опираясь на выводы исследования традиций гражданского образования в демократических странах (США, Великобритания, Германия)<sup>17</sup>, мы можем отметить, что в демократических странах для него характерны наличие соответствующей нормативно-правовой базы, определенной автономности акторов, развитие межсекторального партнерства и комплексная активность обучаемого как в рамках классической системы образования, так и вне ее.

Учитывая специфику гибридных и авторитарных режимов, мы можем ожидать, что для гражданского образования в этих странах будут характерны такие черты, как наличие нормативно-правовой базы и, возможно, совмещение формального и неформального образования.

Для своего исследования мы решили выбрать два случая:

- 1) Институт<sup>18</sup> гражданского образования города Минска (Республика Беларусь).
- 2) Институт гражданского образования города Гданьска (Республика Польша).

<sup>16</sup> *Малинова О.* Использование прошлого в российской официальной символической политике (на примере анализа ежегодных президентских посланий) // Историческая политика в XXI веке: Сборник статей. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 368.

<sup>17</sup> *Смирнова Д.* Гражданское образование в современной России: влияние государственной исторической политики, 2014. Магистерская диссертация, рукопись. С. 23–31.

<sup>18</sup> Здесь мы трактуем понятие «институт» как совокупность устоявшихся норм и практик, своеобразные «правила игры».

Причин для выбора данных случаев было несколько:

1) Беларусь и Польшу связывает общее историческое прошлое, а именно: нахождение в составе социалистического блока во второй половине XX в.

2) Эти страны имеют схожее географическое положение, за некоторыми исключениями (Беларусь не имеет выхода к морю).

3) Польша является одним из наиболее типичных представителей демократических режимов в странах бывшего социалистического блока, тогда как Беларусь является таковой для авторитарных режимов<sup>19</sup>.

4) Минск выбран как город, который из-за своего столичного положения является центром гражданского образования (непосредственная близость ко всем важным акторам, формирование образа белорусского гражданина). Гданьск же является местом, где появилось движение «Солидарность», которое определило развитие Республики Польша. Таким образом, Гданьск является местом рождения «нового поляка». Кроме того, на его территории находится множество организаций, которые занимаются гражданским образованием. Например, Европейский центр Солидарности<sup>20</sup>.

5) Оба города являются урбанизированными. Гданьск – центр Поморского воеводства (регион Польши); Минск – административный центр Минской области (хотя и не входит в ее состав).

Поскольку в нашем исследовании мы хотим проследить то, как гражданское образование в авторитарных режимах отличается от демократических, было выбрано два метода для решения поставленной задачи:

1) Контент-анализ законодательных актов, постановлений, научной литературы, исследований и программных документов исследуемых стран, связанных с деятельностью в сфере гражданского образования.

2) Экспертные интервью (глубинные, полуструктурированные). Отбор осуществлялся по профессиональному признаку (работники сферы образования, работники НКО, занимающиеся гражданским образованием).

Контент-анализ поможет выявить различия в декларируемых целях программ гражданского образования двух разных стран, а также определить ценностные модели и основных акторов, которые должны влиять на этот процесс с точки зрения авторов-составителей документов.

Интервью помогли проследить, насколько реализация программных документов отличается от того, что в них написано. С этой целью интервью были

---

<sup>19</sup> Согласно рейтингу организации Freedom House. Рейтинг свободы стран. Сайт некоммерческой организации Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/belarus> (дата обращения 15.03.2017).

<sup>20</sup> Европейский центр Солидарности. Сайт общественной организации «Европейский центр Солидарности» URL: <http://www.ecs.gda.pl/title,Jezyk,pid,2,lang,2.html> (дата обращения 12.03.2017).

собраны у тех, кто непосредственно занимается гражданским образованием (учителя, работники соответствующих НГО) или же косвенно с ним связан, но обладает соответствующей информацией (работники министерства образования).

Для сравнения мы будем использовать следующие критерии (табл. 1):

1) Понятие гражданского образования (что оно в себя включает; если нет прямого определения – косвенные признаки).

2) Цели гражданского образования (какие цели обозначены в программных документах).

3) Воспроизводимые ценности (какие ценности, согласно программным документам, гражданское образование должно воспроизводить).

4) Способы реализации гражданского образования (как оно должно происходить, где и каким образом).

5) Основные акторы гражданского образования (какие основные акторы, осуществляющие процесс гражданского образования, выделены в документах).

Для анализа гражданского образования используются основные документы Республики Беларусь в этой области:

1) Кодекс Республики Беларусь об образовании 13 января 2011 г. № 243-З<sup>21</sup> (далее – Кодекс).

2) Программа непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи на 2016–2020 гг.<sup>22</sup> (далее – Концепция).

Основным документом Республики Польша в данной области является Акт о системе образования от 7 сентября 1991 г. с актуальными поправками<sup>23</sup> (далее – Акт).

<sup>21</sup> Кодекс Республики Беларусь об образовании. Национальный правовой портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk1100243> (дата обращения 04.04.2017).

<sup>22</sup> Программа непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи на 2016–2020 гг. Сайт Министерства образования Республики Беларусь. URL: <http://edu.gov.by/page-14301> (дата обращения 04.04.2017).

<sup>23</sup> USTAWA z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Сайт правового портала Vulkan. URL: <http://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=1> (дата обращения 04.04.2017).

Таблица 1

Сравнения гражданского образования в Минске и Гданьске

	<b>Понятие гражданского образования</b>	<b>Цель гражданского образования</b>	<b>Воспроизводимые ценности (по Алмонду и Вербе)</b>	<b>Способы реализации</b>	<b>Основные акторы</b>
Минск (Республика Беларусь)	Нет конкретного определения	«Воспитание гражданственности, в духе идеологии» (законопослушное поведение, любовь к своей истории и культуре)	Подданические	– Уроки в школах – Мероприятия НГО	– Государство – НГО (например: «Образовательный центр "Пост"», «АКТ», Методологическое сообщество АГТ-ЦСИ)
Гданьск (Республика Польша)	Нет конкретного определения	Развитие компетенций, способствующих личному росту граждан	Участнические	Мероприятия НГО	НГО (например: Европейский центр Солидарности и Институт национальной памяти в Гданьске)

В основном законе, то есть в Кодексе, нет конкретного определения понятия «гражданское образование», однако в ст. 18 говорится о том, что одной из приоритетных задач образовательных учреждений является воспитание гражданственности, патриотизма и национального самосознания на основе государственной идеологии. В то же время подробное описание того, как должно происходить воспитание гражданственности, содержится в Концепции. Исходя из нее, в систему образования всех образовательных учреждений

включено гражданское образование, которое проводится на основании государственной идеологии<sup>24</sup>.

В Акте отсутствует понятие гражданского образования, в то же время там говорится о том, что программы гражданского образования и патриотического воспитания могут и должны поддерживаться Радой и Правительством Польши. В то же время на Польшу как на члена Европейского союза распространяются документы Совета Европы. В них отмечено<sup>25</sup>, что гражданское воспитание – это развитие компетенций, важных для функционирования общества, а также развитие демократического участия в социальной и общественной жизни.

Отдельно стоит отметить, что, согласно информации, полученной в ходе интервью, польское правительство одновременно проводит историческую политику, направленную на формирование образа «истинного поляка». При сравнении того, что понимается под гражданским образованием в Польше и в Беларуси, мы можем увидеть, что в обеих странах нет детального раскрытия данного понятия на уровне официальных документов. Однако можно косвенно понять, о чем в них идет речь. В целом в Беларуси речь идет о формировании этатизма и законопослушности, а в Польше – о личностном развитии.

Прямое описание целей в Кодексе и в Концепции отсутствует. Говорится лишь о воспитании гражданственности в духе идеологии. Однако, если взглянуть в Основы белорусской идеологии, то можно найти косвенное описание того, что гражданское образование должно воспитывать законопослушное поведение, любовь к своей истории и культуре. Но существуют еще НГО, которые видят цель гражданского образования в воспитании активной гражданской позиции и осознанного участия.

Акт также не говорит нам о целях гражданского образования. Тем не менее из тех же источников становится ясно, что целью гражданского образования является развитие компетенций, способствующих личностному росту граждан. Это необходимо для развития демократии в Польше и улучшения ее экономического и культурного капитала. Историческая политика, которая проводится параллельно, направлена на воспитание уважения любви к своей родине и истории, за исключением периода ПНР (Польской Народной Республики).

Здесь можно отметить, что в обеих странах происходит повышение «качества гражданина», то есть имеется попытка сделать его более образованным

<sup>24</sup> Основы идеологии белорусского государства / под ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. С. 335–336.

<sup>25</sup> Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L394; Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia.

и самостоятельным, но в то же время относительно лояльно относящимся к государству. Ценности, которые старается воспроизвести государство, подходят под те, что Алмонд и Верба описывали в «подданнической культуре»: активное участие в реализации политических курсов, но отсутствие участия в их формировании. Деятельность НГО также направлена на воспроизведение ценностей участия в реализации курсов, однако на более глубокое понимание работы этих курсов.

Польша же, напротив, старается воспроизводить «партиципаторные» ценности, а именно толерантность, участие в процессе формирования политических курсов и их исполнении. Следует отметить, что в обеих странах считаются важными уважение своего прошлого, истории и желание приносить пользу своей стране.

Согласно Кодексу и Концепции, основными способами реализации гражданского образования являются занятия в классических образовательных учреждениях, а также создания НГО, занимающихся той же тематикой. НГО же используют в своей деятельности разные методы как формального, так и неформального образования.

Акт не описывает конкретных способов реализации, однако существует Центр развития образования, который занимается методическими разработками в данной сфере. Они предоставляют возможность реализовывать концепцию гражданского образования как в общеобразовательных учреждениях, так и за их пределами – то есть с помощью неформального образования.

В отличие от Республики Беларусь, в Польше существует множество совместных с иностранными центрами и фондами программ, направленных на гражданское образование, которые расширяют круг способов реализации программ гражданского образования. Согласно документам, в этой сфере деятельность могут осуществлять как государственные организации, так и организации гражданского общества, и любые другие организации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с положениями Кодекса.

В Минске действуют такие негосударственные акторы, как «Образовательный центр “Пост”», «АКТ», Методологическое сообщество АГТ-ЦСИ, «Альтернативная молодежная платформа» (бывшая «РАДА»), «Центр правовой трансформации», «Экодом», «Зеленая сеть», «Белорусская ассоциация клубов ЮНЕСКО», «Ассоциация дополнительного образования и просвещения» и др. Своей деятельностью они охватывают все группы населения.

В Польше основной упор делается на негосударственные акторы, такие как Центр развития образования, который выполняет одновременно две задачи: разработку самостоятельных программ гражданского образования и подготовку педагогов формального образования для внедрения элементов воспитания гражданственности в учебный процесс. Так, из наиболее известных

НГО в Гданьске можно назвать Европейский центр солидарности и Институт национальной памяти в Гданьске, которые создают и реализуют программы неформального образования, направленные на развитие участнических компетенций и уважения к своей истории.

В обеих странах прослеживается активная деятельность НГО, но в Беларуси им приходится конкурировать с государством, которое обладает большими ресурсами, в то время как в Польше оно переложило на НГО функции по проведению политики гражданского образования, а само занимается лишь исторической политикой.

Суммируя результаты сравнения, можно отметить, что:

1) Во-первых, на официальном уровне не существует четкого представления о том, что такое гражданское образование, или же оно существует, но специально описано крайне смутно.

2) Во-вторых, в обеих странах прослеживается нацеленность на развитие личных качеств и навыков. Но если в Польше речь идет о навыках участия в формировании политических курсов, то в Республике Беларусь мы уже говорим только о реализации этих курсов.

3) В-третьих, цели гражданского образования в обеих странах примерно совпадают – это создание гражданина, который мог бы быть полезен обществу.

4) В-четвертых, мы видим различия в способах реализации гражданского образования. В Беларуси основную нагрузку на себя берет система формального образования, тогда как в Польше акцент больше смещен в сторону НГО.

5) В-пятых, мы видим серьезную разницу в акторах. Несмотря на то что на территории Беларуси свободно действуют НГО, занимающиеся гражданским образованием, основным актором остается государство. В Польше же государство и НГО (в том числе иностранные) действуют наравне.

Проведенное сравнение позволяет нам сделать некоторые выводы. Большая роль органов государственной власти и слабое развитие института гражданского общества серьезно влияют на развитие гражданского образования в авторитарных режимах так, что оно адаптируется под нужды режима. Например, в Республике Беларусь идея демократизации и влияния общественности на формирование политических курсов исключается из повестки целей гражданского образования и заменяется усиленной идеей любви к Родине. Также имеются тенденции к отсутствию плюрализма мнений: гражданское образование, согласно документам, должно происходить строго в рамках государственной идеологии, в данной сфере доминирует государство. Это достигается за счет властного распределения ресурсов и наличием огромных ресурсов как таковых. Все это делает гражданско-демократическое образование мало

возможным в условиях авторитарного режима. В то же время развиваются такие ветви образования, как гражданско-правовое (правовая грамотность) и гражданско-патриотическое. Отдельно стоит заметить, что на уровне официальных документов отсутствует роль церкви в гражданском образовании, что соответствует секулярным ценностям. При этом роль в общественной жизни Православной церкви в Республике Беларусь и Католической церкви в Республике Польша достаточно сильна.

Таким образом, институты авторитарного режима оказывают на институт гражданского образования серьезное влияние, изменяя повестку дня и трансформируя ее и способы реализации в соответствии со своими потребностями. Тенденции, которые мы увидели в процессе исследования имплементации гражданского образования в Республике Беларусь актуальны и для Российской Федерации. Дело в том, что Россия обладает схожим институциональным устройством, историческим и культурным опытом. Это позволяет распространить наши выводы, таким образом рассматривая развитие гражданского образования в Беларуси как модель, с помощью которой можно наблюдать процессы, происходящие в нашей стране.

## **Раздел 4.**

# **Судебная власть и исполнение наказаний**

# Судебная власть: возможности и тенденции реформирования

## **Аннотация**

В статье определены направления реформирования судебной власти в Российской Федерации. Особое внимание уделено обоснованию необходимости реформирования судебной власти в контексте модернизации правовой системы.

**Ключевые слова:** суд, судебная власть, конституция, судебная система

В политологическом плане важно знать, что судебная власть как таковая есть последовательное воплощение принципа разделения властей. Если во власти законодательной формируются и институционализируются право и закон, то во власти судебной происходят окончательное оформление и закрепление общего правопорядка, складывающегося в обществе. Судебная власть по своей природе есть итоговый индикатор качества законотворческой деятельности парламентариев и окончательный вердикт состояния правоприменительной практики, осуществляемой всеми субъектами права.

Все, что признает и не отторгает судебная власть, можно определить как реальное и фактическое присутствие права, действенность закона, эффективность механизма разделения властей, устойчивый правопорядок, признанность и реализуемость правовых ценностей и принципов.

Судебная власть в этом смысле должна рассматриваться и как вопло-

шение качества правосудия, и как индикатор доверия граждан к правовой системе, и как определенный индекс состояния правового государства и правопорядка в обществе. Именно поэтому состояние судебной власти и качество правосудия выступают в современных экспертных оценках как важнейшие показатели развития или стагнации того или иного государства или группы стран.

Реформирование судебной власти в Российской Федерации возможно как минимум по трем направлениям. При этом все три направления следует выполнять синхронно и последовательно, не допуская отставания ни по одному из них.

Во-первых, реформирование судебной власти нужно рассматривать и осуществлять в контексте реформирования всей правовой системы.

Во-вторых, необходим мониторинг изменяемого и измененного законодательства и всех видов нормативно-правовых актов, применяемых судами.

В-третьих, необходимо формирование таких направлений современной институализации судебной власти, как политическая экономия расчета и обоснования финансовых расходов судебной власти и расчет эффективности/неэффективности судебных издержек. Этот же процесс следует иметь в виду и в контексте оптимизации скорости рассмотрения конституционных, административных, уголовных и гражданских дел в контексте приверженности идеи верховенства права.

### **1. Судебная власть и реформирование правовой системы**

#### **1.1. Пересмотр и изменение Конституции Российской Федерации**

При рассмотрении проблем реформирования правовой системы неизбежно встает вопрос о пересмотре российской Конституции.

14–15 марта 1990 г. на внеочередном Съезде народных депутатов СССР были приняты две существенные поправки в Конституцию СССР 1976 г. Был введен пост Президента СССР и отменена ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС.

Итогами этого процесса стали общероссийский референдум и принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. В рамках Конституции выстраивалась одна из первых российских реформ – реформа судебной власти<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы 1991 г. была принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1. Авторы: С.Е. Вицин, доктор юридических наук; А.М. Ларин, доктор юридических наук; И.Б. Михайловская, доктор юридических наук; Т.Г. Морщакова, доктор юридических наук; Р.В. Назаров, член Московского областного суда; С.А. Пашин, кандидат юридических наук; И.Л. Петрухин, доктор юридических наук; Ю.И. Стецовский, доктор юридических наук. URL: [http://hand-help.ru/documents/kontseptsiya\\_sudebnoy\\_reformy.doc](http://hand-help.ru/documents/kontseptsiya_sudebnoy_reformy.doc).

Следует признать, что 1990–2011 гг. стали апофеозом российской правовой мысли и науки. Были созданы институты и образцы конституционного судопроизводства, проведено множество проектов и программ, направленных на интеграцию российской правовой системы в систему и подсистемы международного права и его институтов<sup>2</sup>.

Разворот интеграции российского и международного права произошел вокруг «дела Магнитского» и в целом при резком различении правовых принципов и подходов к национальным и международным проектам противодействия коррупции. Россия отвергла движение и гармонизацию национального законодательства, построенного на принципах американского закона FCPA.

Начиная с 2012 г. процесс правовых международных контактов и правовых (судебных) решений претерпел существенные изменения. Были приостановлены все проекты в рамках правительственных соглашений между РФ и США, а потом и стран Европы. Как следствие этого процесса стало закрытие многих иностранных фондов, располагавшихся в России и работавших в рамках различных правовых проектов. С момента принятия народов Крыма в состав РФ и введения санкций против России правовой интеграционный процесс практически приостановлен полностью.

В этой ситуации российское государство с необходимостью будет обеспечивать собственный государственный суверенитет, одним из которых несомненно является правовой суверенитет.

С неизбежностью встает вопрос: а может ли действующая Конституция РФ обеспечить государственный и правовой суверенитет России?

Отвечая на этот вопрос, мы исходим из следующих умозаключений:

1). «Главная проблема не в активности внешних центров силы. Российская Федерация сама создала разрушающий ее вакуум легитимности, определив себя не как исторического преемника СССР и всех предшествующих форм российской государственности, а как новое “государство-нацию”, отделившееся от “тоталитарной империи”»<sup>3</sup>.

2). Провозглашенный принцип «правового государства» не приобрел на практике того смысла и значения, который имеет место в европейской и американской традициях. Онтология российского права до сих пор не прописана и не сконструирована. Вместо этого национальное законодательство переподчинено нормам международного права (ст. 15 Конституции РФ).

3). Создалась крайне противоречивая контрправовая реальность. В России имеет место псевдоправовой плюрализм, что в конечном счете позволяет

---

<sup>2</sup> См. подробно: Судебная реформа: проблемы анализа и освещения. Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. М., 1996. 488 с.

<sup>3</sup> Ремизов М. Проект «Государство – цивилизация» // Конституция России. Новый строй. М.: Институт национальной стратегии, 2005. С. 56.

мировому экспертному сообществу относить Россию к числу недееспособных государств.

4). Как ни парадоксально, но следует признать, что именно действующая Конституция РФ является источником псевдоправового плюрализма, создающего бесконечную цепочку противоречий из федеральных конституционных законов, федеральных и субъектных законов, решений судов, министерских нормативных актов и нормативных актов региональных властей и местного самоуправления.

5). Нарботанный в последние десятилетия «точечный» механизм изменения конституционных норм сути дела не решает. Действующая Конституция РФ есть не что иное, как реальный барьер обеспечения как государственного суверенитета в целом, так и правового суверенитета в частности.

б). Процесс обновления Конституции РФ необходимо синхронизировать с процессом обновления отраслевого права (особенно гражданского и административного законодательства) и с процессом импортозамещения в экономике. Оба направления правового обновления невозможны без изменения Конституции РФ.

### 1.2. Принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

1). При всех недостатках, в том числе концептуальных и методологических, правовая система СССР функционировала на четкой платформе унификации и кодификации законодательства и нормативно-правовых актов. Невозможно было себе представить ни одного нормативно-правового акта, дополненного бесконечным количеством изменений. Все они имели строгий, определенный и заверченный вид. Система кодификации, работавшая при том строе, выстраивала вполне четкую иерархию нормативно-правовых актов. Именно эту систему кодификации ликвидировали переходные 1990-е гг., и она не работает в необходимом и надлежащем виде.

2). Процесс федерального законотворчества функционирует по принципу упрощенного голосования – поправки субъектов законодательной инициативы, согласно действующим регламентам Государственной Думы и Совета Федерации, на отдельное голосование не ставятся.

3). Фактически процесс законотворчества отдан на откуп Правительственной законодательной комиссии, а следовательно, Правительству как таковому. Правительство не подотчетно парламенту, и, значит, парламент принимает законы, смысл и содержание которых ему не принадлежат.

4). Все попытки принятия Закона о порядке принятия законов и нормативно-правовых актов в РФ уже не менее 10 лет блокируются Правовым управлением Администрации Президента РФ.

5). Правовое управление Администрации Президента РФ во взаимодействии с правовыми управлениями Правительства и аппаратов Федерального Собрания РФ является единственным монополистом правотворческого и законодательного процесса в РФ.

6). В этой ситуации либо парламент не нужен, что невозможно в рамках Конституции РФ, либо необходима реконструкция законодательного процесса как на федеральном, так и на региональных уровнях.

1.3. Новое законодательство о государственной службе и судебной системе

1). Действующее законодательство, касающееся системы государственной службы, вводит антиконституционную градацию государственных служащих.

2). Если есть конституционный принцип разделения властей, то государственная служба должна ему строго соответствовать. На практике этого не происходит.

3). Разделение государственных служащих на гражданских государственных служащих, государственных служащих военных и правоохранительных систем не только неконституционно, но и создает глубинные противоречия для работы аппаратов законодательных (представительных) и судебных органов.

4). Анахронизмом является статус «лиц, замещающих государственные должности», фактически являющихся первыми лицами государства, но при этом не являющихся государственными служащими.

5). Законодательство, касающееся судебной системы, должно в полной мере обеспечивать рассмотрение всех судебных споров юридических и физических лиц, работающих на территории Российской Федерации, исключительно российскими судами. Решения зарубежных судов могут приниматься во внимание, но ни в коем случае не являются окончательным судебным вердиктом.

6). Индикаторы и показатели развития российской судебной системы должны быть пересмотрены. Вместо принципов открытости, доступности, информатизации и качества нормативно-правовых актов следует безотлагательно ввести принципы верховенства права, скорости работы судебной системы и неукоснительности обеспечения дееспособности российского государства.

7). В целом ключевой проблемой государственности и государственной службы в Российской Федерации является ложное отнесение государственных институтов к гражданским лицам с правом реализации под видом публичных инициатив собственных корыстных, эгоистических интересов.

8). В России нет реестра публичных юридических лиц, которых в принципе можно считать юридическими государственными лицами. Деление

юридических лиц в гражданском законодательстве на коммерческие и некоммерческие не должно распространяться на государственные органы.

1.4. Легализация и легитимизация принципов обеспечения суверенности российского права и государства (деконструкция международно-правовых норм, инкорпорированных в российское право и нарушающих правовой и государственный российский суверенитет)

1). По существу, речь идет о масштабной правовой реформе, которая наряду с принятием новой Конституции отменяет принцип верховенства норм международного права и вводит принцип верховенства норм российского национального законодательства.

2). В этом направлении нужно действовать четко и стремительно – так, например, как это делает Великобритания, заявляя о выходе из-под юрисдикции международных конвенций по правам человека для военнослужащих Вооруженных сил Соединенного Королевства.

3). В рамках этого направления пересмотру подлежат все нормативно-правовые акты, действующие на территории Российской Федерации.

4). Основаниями для пересмотра станут предмет правового регулирования и механизмы его реализации в системе действующего российского законодательства.

Таким образом, приступая к реформированию судебной системы, необходимо глубоко, полно и всесторонне проанализировать состояние правовой системы. Без понимания качества правовой системы нельзя понять объем и масштаб совершенствования судебной власти. Именно состояния правового понимания, правотолкования, правотворчества и правообразования являются ключевыми критериями качества судебной власти. Ответ на вопрос о том, развивается ли судебная система или нет, лежит исключительно в плоскости определения состояния правового порядка.

## **2. Мониторинг изменяемого и измененного законодательства и всех видов нормативно-правовых актов, применяемых судами**

Законодательство о судебной власти предельно упрощенно можно разделить на два направления.

Одно из них представляет собой свод федеральных законов и нормативно-правовых актов под общим названием «Судебная система Российской Федерации»<sup>4</sup>. В этих документах детально прописаны статус судей всех уровней, субординация и компетенция судов всех видов и все детали

---

<sup>4</sup> См: Судебная система Российской Федерации. Сборник нормативных актов. М.: ИНФРА, 2001.

судебной деятельности. В данном направлении усилия и Совета судей РФ, и Судебного департамента при Верховном суде РФ, впрочем, как и других институциональных субъектов судебной власти, несомненно приносят большой результат в плане становления и функционирования судебной системы РФ.

Другое направление – собственно весь совокупный массив норм права как материального, так и процессуального, который применяют в своей деятельности суды при отправлении правосудия.

В итоге качество судебной власти и качество судебной системы есть суммарный или итоговый коэффициент реализации и правоприменения как первого, так и второго законодательных блоков.

Оценки качества судебной власти со стороны экспертов и со стороны судебного сообщества прямо противоположны.

Эксперты указывают на то, что «судебная система представляется устойчивой, способной адаптировать компромиссные, нерадикальные инициативы к работе по предыдущим шаблонам, без значимого эффекта для граждан и юридических лиц. Главным выгодоприобретателем от такого положения дел являются государственные органы (бюрократия): как в виде выигрывающей в судах стороны (про государственный уклон), так и в возможностях переложить на суд выполнение тех своих обязанностей, с которыми государственные органы не справляются, и минимизировать свою нагрузку»<sup>5</sup>.

Судейское сообщество на состоявшемся в декабря 2016 г. IX Всероссийском съезде судей отмечает в своем постановлении: «Несомненным достижением является стратегическое решение об образовании единого высшего судебного органа государства – Верховного суда Российской Федерации. Это обеспечило укрепление единства статуса судей, единообразие судебной практики и толкования норм права, направленность законодательных инициатив на сближение основных правил судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, устранило правовую неопределенность в вопросах подведомственности дел, положительно сказалось на укреплении конституционных гарантий на доступ к правосудию граждан и хозяйствующих субъектов. Значимый вклад в обеспечение законности вносят решения Конституционного суда Российской Федерации»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию // Доклад института правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге. С. 96. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/court\\_reform\\_IRL\\_4\\_KGI\\_web.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/court_reform_IRL_4_KGI_web.pdf).

<sup>6</sup> Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе // Постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 года. URL: <http://www.ssrf.ru/page/22596/detail/>.

В последнее время Верховный суд РФ самостоятельно предложил масштабную процессуальную реформу, касающуюся всех форм правосудия, за исключением конституционной<sup>7</sup>.

Учитывая реформаторскую инициативу Верховного суда РФ, экспертное сообщество способно предложить качественный научный инструментарий, посредством которого уже сейчас можно объективно проводить мониторинг применяемого судами законодательства. При этом необходимо предиследование чисто методологического плана, посредством которого можно выработать унифицированную и согласованную с судейским сообществом методику проведения мониторинга применяемого судами законодательства. В результате такой работы обнаружится огромный пласт «мертвых» правовых норм, подлежащих отмене.

### **3. Политическая экономия расчета и обоснования финансовых расходов судебной власти и расчет эффективности/неэффективности судебных издержек**

В настоящее время действует третья Федеральная целевая программа развития судебной системы до 2020 г.

Анализ двух предшествующих программ и программы, реализуемой в настоящее время, приводит к следующим выводам.

Федеральные целевые программы «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг. и 2013–2020 гг.<sup>8</sup> реализуются противоречиво.

С одной стороны, есть показатели, которые находятся близко к расчетным. Расширилась аудитория граждан, участвующих в деятельности судов. В обществе, хотя и крайне медленно, складывается представление о России как о правовом государстве. Сохраняется относительно высокая степень готовности следовать этим стандартам. Увеличивается, хотя и незначительно, число лиц, доверяющих судебным органам.

С другой стороны, граждане по-прежнему не располагают информацией, достаточной для грамотного участия в судебном разбирательстве, хотя уровень информированности растет. Граждане хотели бы иметь более открытый доступ к информации о деятельности судов, особенно на стадии оформления заявлений. Основными мотивами недоверия к деятельности судов являются, по мнению опрошенных граждан, плохая организация их работы и коррупция.

Несмотря на незначительный уровень доверия судам и небольшое (около трети) число «успешных» обращений в суд, в обществе продолжает зреть понимание того, что свои права человек должен отстаивать в рамках правового поля прежде всего в суде.

<sup>7</sup> URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3428596>.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406.

Программы реализуются в некотором инерционном режиме. Радикальных результатов и тем более обеспечения приоритетного развития судебной системы программы не обеспечивают.

Узким местом в системе показателей социально-экономической эффективности программ остается исполнение судебных актов. В соответствии с точностью методов расчета показателей можно считать, что исполнение судебных актов примерно оказывается на уровне 2007 г. При этом существенным образом Службой судебных приставов Российской Федерации изменена статистическая отчетность, и нельзя не отметить реализации целого ряда эффективных мероприятий. Однако реализация данного параметра программ требует специального контроля и дополнительных государственных мер поддержки. Данные исследования свидетельствуют о существенных организационных дисбалансах как внутри структуры Службы судебных приставов, так и в процессе взаимодействия этой службы с другими органами судебной и исполнительной власти.

Экспертные оценки, а также данные, получаемые в ходе опроса юридических лиц, свидетельствуют о том, что программы требуют дополнительной институциональной организации и специального финансирования в плане их освоения и понимания судебским сообществом. В этом смысле судебское сообщество, по мнению экспертов, уже проигрывает разработчикам и администраторам многих других федеральных целевых программ, которые радикальным образом изменили методологию проектов, а также их финансовые, административные и коммуникативные ресурсы.

Существуют в этом вопросе достаточно тревожные тенденции. Очень небольшая часть судебного корпуса в состоянии понять и оценить программы развития судебной системы в целом. На практике имеет место тенденция «ведомственного сепаратизма» и явно прослеживается отсутствие единого политического института, представляющего интересы всей судебной системы в целом. Некоторые данные экспертных опросов хотя и фиксируют рост качества правосудности в системе арбитражных судов, однако не дают полного оптимизма для признания системной работы в сфере совершенствования качества правовых актов и судебных решений.

Открытость, доступность, качество судебных актов и исполнение судебных актов как социально-экономические показатели программ не отвечают высоким требованиям к качеству судебной системы Российской Федерации в целом.

Если же признавать оценку населением примерно одинаковой значимости для развития судебной системы с этими четырьмя показателями, то уровень развития судебной системы по итогам реализации всех федеральных целевых программ в целом окажется 0,37, то есть на уровне менее половины от максимума.

Анализ судебных систем зарубежных стран показал, что существуют более действенные рычаги развития судебной системы, чем материально-технические средства обеспечения судебной системы. Фактически программы развивают материально-техническую базу судов, и лишь косвенно, с очень малым коэффициентом эффективности, влияют на правовые и юридические аспекты судебной системы.

К таким рычагам развития судебной системы относятся: приверженность духу права (или, что одно и то же в нашем контексте, приверженность верховенству права), скорость судебных процессов, измеряемые и просчитываемые по каждому виду правосудия и каждой категории дел расчет издержек судебных процессов, качество действующего законодательства и квалификация судебных кадров.

Потенциал и ресурс повышения эффективности реализации программ находится в сфере политического администрирования. Необходим постоянный процесс соорганизации ключевых акторов (государственных заказчиков программ), ответственных за ее ход и реализацию со стороны Министерства экономического развития Российской Федерации.

Не исключается и целесообразность старта работы экспертного коллектива, готового осуществить подготовку нового варианта федеральной целевой программы развития судебной системы.

В целом ситуация как глобального, так и российского финансово-экономического кризиса, а также кризиса многих институтов, включая судебские, требует нового подхода к проекту. Тем более что нельзя исключить, как показывают результаты мониторинга, новых дисбалансов в рамках реализации уже действующей программы. Речь идет о проблемах ее реализации в районных центрах, достаточно сложной ситуации с предоставлением жилья для судей и работников аппаратов судов, качества судебных актов и их исполнения, а также принципов и схем судоустройства и организации работы судов.

\*\*\*

Таковы, на наш взгляд, три ключевые направления реформирования судебной власти. К ним можно добавить и необходимость синхронного реформирования всей правоохранительной системы, как известно, относящейся по действующей Конституции РФ к институтам исполнительной власти.

# Участие граждан и судебная власть. Что можно сделать уже сейчас?<sup>1</sup>

## **Аннотация**

В статье сделан акцент на том, что могут сделать граждане для реформирования судебной власти в Российской Федерации, используя такой пока «спящий институт», как представитель общественности в Квалификационной коллегии судей. Предложены конкретные шаги для повышения эффективности и вовлеченности активных граждан для принятия решений в существующей судебной системе.

**Ключевые слова:** суд, судебная власть, представитель общественности, квалификационная коллегия судей

Данный раздел сборника не случайно открывает статья М.Ю. Мизулина, поскольку невозможно осуществить реформу министерств и ведомств, которые ее осуществляют по отдельности. Однако, по мнению большого числа экспертов, судебная власть должна занимать в этом процессе центральное место. Например, именно от суда зависит, будут ли у нас переполнены тюремные камеры, как станут проходить реабилитация и социализация заключенных и т. д. В целом здесь можно опереться на такой источник, как «Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении

---

<sup>1</sup> Статья написана с использованием материалов диссертации В.Е. Карастелева на соискание ученой степени кандидата политических наук «Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России». URL: <https://www.hse.ru/sci/diss/152519634>.

правосудия»<sup>2</sup>. Но хочется обратить особое внимание на непосредственное участие граждан в процессе реформирования с использованием уже имеющихся механизмов – в частности, института представителя общественности в квалификационной коллегии судей (ПО в ККС). Во многом данный институт является «спящим»<sup>3</sup> или беспрекословно выполняющим волю председателя ККС, но это, пожалуй, единственное место, где представители общественности имеют такие же права, как и судьи, а перечень полномочий при принятии решений достаточно широк.

Традиционно судебная система и различные аспекты ее функционирования являются предметом исследования юристов и представителей юридической науки. Сравнительно недавно стали проводиться социологические исследования, которые касаются не нормативных вопросов (как должно быть), а реального взаимодействия граждан и судебной власти. В связи с этим следует отметить исследования фонда ИНДЕМ и «Левада-центра»<sup>4</sup>. Однако в этих исследованиях отсутствует такой предмет, как общественный контроль с точки зрения политического участия граждан.

Анализируя систему правосудия, федеральный судья в отставке Сергей Пашин делает неутешительный вывод: «Российское правосудие не обеспечивает эффективного восстановления в правах доверившихся ему людей и организаций»<sup>5</sup>. Как следствие, граждане мало доверяют судам, что постоянно фиксируют социологические опросы, в частности, проводимые «Левада-центром»<sup>6</sup>.

Основными причинами положения, в котором оказалось российское правосудие, являются отсутствие независимости судей и полная закрытость судейского сообщества. Эти проблемы находятся в центре внимания не только исследователей, но и представителей различных общественных структур и органов власти.

---

<sup>2</sup> Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия. 03.08.2017. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4084/>.

<sup>3</sup> О «спящих институтах» см.: *Захаров А.* «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2014. 144 с.

<sup>4</sup> *Гудков Л., Дубин В., Зоркая Н.* Российская судебная система во мнениях общества // Вестник общественного мнения. 2014. № 4. С. 7–43; *Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А.* Трансформация российской судебной власти: Опыт комплексного анализа. М.; СПб.: Норма, 2010. 480 с.; *Римский В.* Социальные аспекты взаимодействий граждан и предпринимателей с российской судебной властью // Вестник общественного мнения. 2010. № 2. С. 62–79.

<sup>5</sup> *Пашин С.А.* Становление правосудия. М.: Р. Валент, 2011. С. 248.

<sup>6</sup> *Шиняева Н.* Доверие граждан к судебной системе решено не учитывать при ее развитии // Город новостей. 11.01.2013. URL: <http://www.city-n.ru/view/318345.html>.

Зависимость судейского сообщества от органов власти разных уровней, а также от вышестоящего судебного руководства становится в повестку дня России. Так, в апреле 2015 г. первый вице-премьер РФ Игорь Шувалов назвал обеспечение справедливого правосудия вызовом номер один для государства<sup>7</sup>.

В системе правосудия можно выделить две формы организации участия граждан: суд присяжных и представитель общественности в ККС. Суд присяжных, несмотря на попытки его ликвидации<sup>8</sup>, имеет большой потенциал для общественного контроля за непосредственным ходом судебного процесса, но в настоящей статье не рассматривается.

С целью преодоления зависимости от исполнительной и законодательной ветвей власти, законодателем был предложен механизм контроля в виде ККС за процедурой привлечения судей к дисциплинарной ответственности, а также за отбором кандидатов на должность судьи.

Согласно ФЗ № 30, ККС были наделены полномочиями – например, наложения взысканий, назначения и оценки профессиональной деятельности по отношению к представителям судейского сообщества.

Как отмечалось в проведенном исследовании, «с целью обеспечения независимости и открытости для общественности ККС, законодатель в 2002 году предусмотрел включение в состав этих коллегий представителей общественности – лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, не выполняющих функции представителей органов государственной власти, в т. ч. законодательных. Тем самым предполагалось, что общественность будет иметь возможность осуществлять своего рода контроль за деятельностью судебной системы, влиять на качество отбора судей, способствовать повышению доверия к суду за счет избавления от судей, умаляющих авторитет судебной власти <...> к сожалению, приходится констатировать, что представителям общественности в ККС не удалось выполнить функцию общественного контроля за осуществлением справедливого правосудия, повысить независимость судей и сделать суд и органы судейского сообщества более прозрачными для общества»<sup>9</sup>.

Исследование проводилось на предмет квалификации деятельности ПО в ККС как формы общественного контроля, осуществляемого в целях повышения

---

<sup>7</sup> URL: <http://pravo.ru/news/view/117439>.

<sup>8</sup> URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/06/29/598384-verhovnii-sud-predlagaet-fakticheski-uprazdnit-sudi-prisyazhnikh-schitayut-v-spch>.

<sup>9</sup> Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации. С. 6. URL: <http://docplayer.ru/37195944-Rol-predstaviteley-obshchestvennosti-v-povyshenii-nezavisimosti-i-effektivnosti-pravosudiya-v-rossiyskoy-federacii.html>.

независимости и эффективности правосудия как основной гарантии реализации права человека на справедливое судебное разбирательство<sup>10</sup>. При этом в фокусе исследования также находилась реализация права граждан России на участие в отправлении правосудия<sup>11</sup>, осуществляемого посредством института ПО в ККС субъектов РФ и Высшей ККС России.

Если обратиться к практике, то в настоящий момент в состав Высшей ККС России входят 18 судей, десять представителей общественности и представитель Президента РФ: восемь представляют государственные высшие учебные заведения, один от Ассоциации юристов России, один от Российского союза промышленников и предпринимателей<sup>12</sup>. В состав, например, ККС Краснодарского края входят 12 судей, семь представителей общественности и представитель Президента РФ – всего 20 человек<sup>13</sup>.

Приведем сравнительные данные (табл. 1) по тем вопросам, которые задавались одновременно и представителям судебного корпуса в ККС, и ПО в ККС<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Указанные требования содержатся в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 6 Европейской конвенции по правам человека.

<sup>11</sup> Законодатель установил две формы участия граждан в системе правосудия – призывные заседатели и ПО в ККС.

<sup>12</sup> Данные на ноябрь 2017 г. Сайт ВККС РФ. URL: <http://www.vkks.ru/category/32>.

<sup>13</sup> ККС Краснодарского края. URL: <http://kda.vkks.ru/category/733>.

<sup>14</sup> В 2009–2010 гг. исследованием были охвачены восемь федеральных округов. В 74 из 83 субъектов РФ проведен анализ законодательства, регулирующего представительство общественности в ККС. В 58 субъектах РФ проведен анализ правоприменения. Изучена размещенная на официальных сайтах информация о 372 членах ККС. Число респондентов: 220 представителей НПО, юристы и т. д. Целевая группа № 1: 18 председателей ККС субъектов РФ: Республики Бурятия, Хакасия, Тыва, Адыгея, Алтай, Чечня, Кабардино-Балкария, Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край, город Санкт-Петербург, Ростовская, Брянская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Астраханская и Кемеровская области. Целевая группа № 2: 39 респондентов из Сибирского, Уральского, Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов, включая 20 членов ККС (в том числе представители общественности) и советов судей; 5 коллективных ответов, представляющих ККС и советы судей; 14 судей, не входящих ни в ККС, ни в советы судей. Целевая группа № 3: 27 депутатов законодательных органов субъектов Федерации из Сибирского, Центрального и Приволжского федеральных округов. Целевая группа № 4: 136 респондентов из Сибирского, Южного, Центрального, Приволжского федеральных округов (представители адвокатского, юридического, в том числе научного, сообществ субъекта; активисты гражданского общества; представители некоммерческих, в том числе общественных, организаций; представители СМИ). См.: Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации...

Таблица 1

Соотношение ответов на вопросы анкеты судей и ПО в ККС (в %)

ПО в ККС		Судьи в ККС	
Да	Нет	Да	Нет
1. Процедура назначения ПО в ККС должна быть изменена			
71			83
2. Число ПО в ККС должно быть увеличено			
52			83
3. После введения ПО в ККС информация о ККС стала более доступной			
	86	61	
4. Независимость судей после введения ПО в ККС повысилась			
	80	38	33
5. Полномочия ККС в части наделения ее правом инициирования дисциплинарного производства должны быть расширены			
81			65
6. Ограничения для кандидата от общественности в ККС избыточны			
90,8		61	
7. Необходимо введение системы ответственности для ПО в ККС			
58,1			66,7
8. ПО в ККС должны отчитываться перед общественностью			
75,5			66,7

Таким образом, из восьми позиций только в одном вопросе (№ 6) мнения совпали. В вопросе, повысилась ли независимость судей после введения ПО в состав ККС, мнения внутри судейского сообщества разделились.

Представляется, что столь разное понимание проблем института ПО в ККС может стать тормозом на этапе его реформирования, которое, по мнению общественности, столь необходимо сегодня.

Анализ регионального законодательства и опрос целевых групп выявил следующие проблемы, тормозящие развитие института ПО в ККС в целях повышения независимости судей, публичности и открытости деятельности судов.

1. Большая закрытость судейского сообщества. Как следствие, снижается уровень доверия населения к суду, в том числе по вопросу независимости судей, а также к деятельности органов судейского сообщества (включая ККС). Исследования показали, что по-прежнему деятельность ККС во многих регионах закрыта для общества.

2. Существующее законодательство и качество работы ККС устраивает судейское сообщество. Оно не заинтересовано в каких-либо изменениях, искренне считает, что права граждан защищены. Так, на вопрос, должны ли судьи принимать дополнительные меры для повышения доверия к их работе, только 18% опрошенных судей ответили положительно.

3. Неправильно применяется норма п. 8 ст. 11 ФЗ № 30, которая затем транслируется во всех документах субъектов РФ, о том, что представитель общественности в ККС при осуществлении своих полномочий члена ККС, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности.

4. Отсутствие в ФЗ требований к субъектам права выдвижения кандидатур в состав ККС от общественности, отсутствие толкования понятия «представитель общественности» вынудило законодателей субъектов Федерации включить их в региональные нормативные акты. В результате на практике ПО в ККС представляют юридическое сообщество, коммерческие структуры и пенсионеры-ветераны, среди которых большинство судьи и прокуроры в отставке, пенсионеры МВД и ГУ ФСИН (табл. 2).

5. Слишком зарегулирована процедура назначения в ККС представителей от общественности, что позволяет легко манипулировать процессом и назначать те кандидатуры, которые угодны судейскому сообществу и органам власти.

6. Большое число неоправданных ограничений, установленных ФЗ для представителя общественности, сильно сужает круг претендентов (не младше 35 лет, высшее юридическое образование, не руководитель организации или учреждения независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, не адвокат и не нотариус). Хотя необходимо учитывать интересы всей общественности субъекта РФ, чтобы члены ККС как можно более репрезентативно ее представляли, делая тем самым деятельность ККС более открытой и независимой<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Полные выводы см.: Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации... С. 40–43.

Таблица 2

Сравнение составов ПО в ККС (в %)

Категория	2011 г. (220 чел.)	2014 г. (261 чел.)	2017 г.* (428 чел.)
Сотрудники, преподаватели	38	42	47
Представители бизнеса	34	26	28
Пенсионеры МВД, ГУ ФСИН, прокуратуры, органов следствия и других госорганов	7	8	8
Судьи в отставке	7	7	5
Работники госучреждений	4	5	4
Представители общественных организаций	2	2	2
Другое (муниципальные служащие, прочие пенсионеры, представители профсоюзов и политических партий)	8	1	6

\* Данные на 21.11.2017; из расчетов исключены 16 субъектов РФ, где не был полностью или частично обозначен статус представителей общественности.

Приведем для иллюстрации некоторые составы ПО в ККС<sup>16</sup>.

- *Москва*: три представителя бизнеса, советник руководителя фракции КПРФ в Мосгордуме, преподаватель вуза.
- *Республика Адыгея*: два пенсионера МВД, преподаватель вуза, заместитель председателя Федерации профсоюзов, у двух должности не указаны.
- *Республика Алтай*: судья в отставке, пенсионер МВД, два представителя бизнеса, три преподавателя вузов.
- *Республика Башкортостан*: четыре преподавателя вузов, представитель Федерации профсоюзов, представитель бизнеса, завуч школы-интерната.

Должности и места работы ПО в ККС не указаны в Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Чеченской Республике, Республике Калмыкии, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия – Алания, Республике Тыва, Ставропольском крае, Хабаровском крае, Курганской области, Тульской области.

Полностью отсутствует информация о составе ККС в Пермском крае, Калужской области, Новосибирской области, о двух ПО в ККС Сахалинской области, отсутствует информация о должностях ПО в ККС Ульяновской области.

Данные о том, как поменялся состав ПО в ККС, приведены в табл. 2.

В сравнении с данными исследования, проведенного в 2010–2011 гг., которые были приведены выше, можно сделать следующие выводы. В качестве представителя общественности по-прежнему преобладают преподаватели и сотрудники учебных заведений, как правило, высших (42%), и персонал

<sup>16</sup> Данные взяты с сайта ВВКС России. URL: <http://vkks.ru>.

коммерческих организаций (26%). Доля судей в отставке осталась прежней (7%). В ККС появились сотрудники аппарата политических партий («Единая Россия», КПРФ). Доля представителей общественных организаций не изменилась (2%). Однако если в 2011 г. во всех ККС насчитывалось пять юристов правозащитных организаций, то в новых составах ККС остался только один – юрист Пермского правозащитного центра, и то без поддержки уполномоченного по правам человека в Пермском крае и губернатора вряд ли удалось бы удержать эту позицию. Не было обнаружено ни одного отчета представителя общественности ни перед выдвинувшими их трудовыми коллективами, ни перед ККС, ни в публичном поле.

В ноябре 2017 г. анализ был повторен. Данные практически не изменились. Наиболее интересные факты приводятся ниже. Так, в Забайкальском крае все три общественника – пенсионеры МВД; в составе ККС Камчатского края – три судьи в отставке, а четверо без статуса; в Республике Карачаево-Черкесии – два временно неработающих, один член не избран; в Костромской области – четверо советников юстиции в отставке и один пенсионер МВД; в Мурманской области – из семи четверо судьи в отставке; в Новгородской области общественность представляет, например, юрисконсульт МУП «Городские бани»; в Ярославской области – три бывших работника прокуратуры, один судья в отставке и три преподавателя. Кроме того, в 16 субъектах РФ<sup>17</sup> полностью либо частично не указан статус представителей общественности. По Приморскому краю не указано, кто, кроме судей, является членом ККС, а в Адыгее вообще не обнаружен состав ККС.

Формирование института общественного контроля (ПО в ККС) происходит в виде инкорпорирования субститута, что ведет к понижению легитимности всей системы правосудия, а не только ККС.

Определяя институт как взаимную типизацию опривыченных действий деятелями разного рода в случае с ПО в ККС судебское сообщество, к тому же имеющее в ККС подавляющее большинство, попросту навязывает им сложившуюся типизацию, и включение в давно устоявшийся институт ККС единичных представителей общественности практически никак не сказывается на его работе. Таким образом, хотя представительство общественности в ККС и было инициировано публичными общественными фигурами, этот вид общественного контроля можно назвать «спящим», он никак себя не проявляет, несмотря на большой потенциал возможностей.

С точки зрения процесса воспроизводства политического и социального порядка в судебском сообществе, сложившаяся практика функционирования общественного контроля в виде ПО в ККС вразрез поставленным целям ведет

---

<sup>17</sup> Еврейская АО, Забайкальский, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Калужская, Курганская, Сахалинская области, Республики Адыгея, Бурятия, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия –Алания, Тыва, Чечня, город Санкт-Петербург.

к сохранению закрытости, непубличности и реализации исключительно интересов судей, а не граждан. Таким образом, представитель общественности ничем не отличается от представителей судейского сообщества.

В то же время нельзя не упомянуть, что и статусную элиту судейского сообщества, и высших должностных лиц государства сложившаяся система также не удовлетворяет<sup>18</sup>. Для удобства сведем информацию об имевшихся, существующих и предлагаемых разными лицами формах общественного участия в судебной системе (табл. 3).

Таблица 3

Формы общественного участия в судебной системе

Статус	Формы общественного участия
Имевшиеся	1. Общественный защитник. 2. Участие общественных объединений в надзорном обжаловании вступивших в законную силу решений по уголовным делам. 3. Народный заседатель. 4. Поручительство общественного объединения.
Существующие	1. Присяжный заседатель. 2. ПО в ККС.
Предлагаемые	1. Дисциплинарная коллегия судей (предложено президентом Д.А. Медведевым 1 февраля 2012 г.). 2. Общественная экспертиза судебных постановлений по конкретным делам (п. 2–5 взяты из доклада «Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ» главы Конституционного суда РФ В.Д. Зорькина, подготовленного к VIII Всероссийскому съезду судей 18 декабря 2012 г.)*. 3. Систематическое научное обсуждение судебных актов, обобщений судебной практики по отдельным проблемам и результатов общественного контроля над деятельностью судебной системы, осуществляемого институтами гражданского общества. 4. Совместные публичные обсуждения общих проблем правовой системы и правосудия с участием судей, прокуроров, следователей, адвокатов, представителей юридической науки, корпоративных юристов, представителей средств массовой информации. 5. Публикация в открытой печати максимально полной судебной статистики, чтобы наука и другие структуры гражданского общества имели возможность анализировать состояние и тенденции развития судебной практики. 6. Судебные наблюдатели (предложено правозащитником А.В. Бабушкиным).

\* Зорькин В. Конституционно-правовые проблемы судебной системы РФ // РАПСИ. 18.12.2012. URL: [http://rapsnews.ru/judicial\\_analyst/20121218/265821471.html#ixzz2Kh06Knkm](http://rapsnews.ru/judicial_analyst/20121218/265821471.html#ixzz2Kh06Knkm).

<sup>18</sup> Совещание по вопросам развития судебной системы. Сайт Президента РФ. 01.02.2012. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14422>.

Как видно из *табл. 3*, произошло существенное сокращение форм участия общественности в судебной системе в современной России даже по сравнению с поздним советским периодом (две формы участия против четырех). Вместе с тем даже предложенные высшими должностными лицами государства новации так и не были реализованы. До сих пор нет ясности о том, будут ли в дисциплинарных коллегиях судей представители общественности. Пока все выглядит так, будто высказанные предложения забыты.

Избранный в 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей председателем Высшей квалификационной коллегии судей РФ Н.В. Тимошин на вопрос редакции журнала «Судья», как он относится к участию ПО в ККС, ответил следующим образом: «Всякая профессиональная группа, и судейское сообщество не исключение, защищает свою идентичность. Отношение членов коллегии судей к представителям общественности со временем менялось – от выжидательно-настороженного к одобрительному. Довольно быстро пришло понимание того, что их участие в работе коллегий действительно необходимо. Представители общественности помогают нам взглянуть на ту или иную проблему под другим углом зрения, расширить спектр мнений, взглядов, осветить подходы к пониманию проблем»<sup>19</sup>.

Вместе с тем формирование ККС представителями общественности сопровождается неоднозначной реакцией в обществе. Например, в октябре 2012 г. Мосгордума не смогла подобрать представителей общественности для столичной ККС – всего пятеро претендентов (были в предыдущем составе) подали документы на семь вакантных мест<sup>20</sup>. Все пятеро были утверждены. Четверо из них работают юристами в бизнесе, один – военный пенсионер. Объявление о конкурсе на замещение вакантных мест было напечатано в официальной, но отнюдь не массовой, газете «Тверская, 13». Таким образом, ККС продолжила свою работу с прежними «представителями общественности», которые на самом деле представляют бизнес. Глава Ассоциации «АГОРА» П. Чиков считает, что сам состав общественников в ККС говорит о необъективности коллеги: «Как могут быть в ККС представители коммерческих организаций? Это же очевидно, что они изо всех сил будут использовать свое назначение для развития бизнеса, очевидный коррупционный фактор». Преподаватели юридических вузов, также входящие в ККС во многих регионах, «представляют кузницу кадров для всех правоохранительных органов». «Их зависимость, в том числе и от личных взаимоотношений, также очевидна», – говорит П. Чиков<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Впереди четыре года работы // Судья. 2012. № 6. URL: <http://www.zhurnalsudya.ru/archive/2013/6.2013/?article=1057>.

<sup>20</sup> Мосгордума не смогла обеспечить появление новых лиц в ККС Москвы // Право.ру. 10.10.2012. URL: <http://pravo.ru/news/view/78476/>.

<sup>21</sup> Судьи в обществе своих: в судебную систему не пускают общественность // Газета.ру. 09.11.2011. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2011/11/09/3828110.shtml>.

В п. 8 ст. 11 ФЗ № 30 указано, что представителями общественности в ККС могут быть «граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами».

Все выводы, сделанные в ходе первого исследования, по-прежнему остаются актуальными<sup>22</sup>. Главный же вывод состоит в том, что неподотчетный никому представитель общественности в ККС вместо одной из форм общественного контроля превратился в субститут (симулякр). Любопытно, что сложившийся механизм работы ККС порождает и огромное количество брака в своей работе. Так, например, экс-генеральный прокурор России Валентин Степанков пишет: «Вот когда-то мы провозглашали как великое достижение, что создана саморегулируемая корпорация судей, она сама себя контролирует и так далее. В то же время сегодня многие аспекты фактически отданы на откуп Администрации Президента. Нам говорят, мол, ВККС принимает ключевые решения – но, простите, 20% этих решений потом не проходят ККП [кадровая комиссия Президента]»<sup>23</sup>. Таким образом, не только с точки зрения общественности, но и с точки зрения государственных органов создана неэффективная, ресурсопожирающая система со стремительно убывающей полезностью.

В ближайшем будущем необходимо сделать следующее<sup>24</sup>:

- ввести определение понятия «общественность» для приведения к единообразию его толкования в нормативно-правовых актах субъектов;
- исключить ограничения, предъявляемые к представителям общественности (возраст 35 лет, наличие юридического образования, запрет быть руководителем организации применительно к общественным объединениям);
- ввести норму, устанавливающую, что от каждого коллектива общественности может быть выдвинута только одна кандидатура;
- увеличить численность представителей общественности в составе ККС до половины от общего числа его членов;

---

<sup>22</sup> 3 июня 2015 г. председатель общественной организации «Гражданский контроль» Е. Шахова выступила перед Советом судей России с тезисами, изложенными в настоящей главе, и получила ответ, что судей устраивает сложившаяся ситуация с ПО в ККС. Архив автора.

<sup>23</sup> *Иванов М.* Валентин Степанков: о пользе внесудебных арестов и амбициях СКР // legal.report. 21.11.2017. URL: <https://legal.report/article/20112017/valentin-stepankov-opolze-vnesudebnyh-arestov-i-ambiciyah-skr>.

<sup>24</sup> Основные данные исследования были обобщены и вместе с предложениями направлены 19.05.2017 от имени Московской Хельсинкской группы уполномоченно по правам человека в России Т.Н. Москальковой.

– исключить такие основания для досрочного прекращения полномочий, как «совершение порочающего поступка», «систематическое неисполнение обязанностей члена квалификационной коллегии судей»;

– ввести в ФЗ № 30 ограничение числа членов ККС – представителей общественности, являющихся судьями в отставке, а также членами либо руководителями общественных организаций, объединяющих бывших сотрудников органов внутренних дел, ФСБ, прокуратуры;

– для предупреждения необоснованных ограничений деятельности представителя общественности в ККС дать исчерпывающий комментарий следующей нормы: «При осуществлении полномочий члена квалификационной коллегии судей, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в объективности, справедливости и беспристрастности указанных представителей»;

– закрепить за уполномоченными по правам человека право предлагать кандидатуры представителей общественности в состав квалификационных коллегий судей<sup>25</sup>.

Для обеспечения принципа гласности работы ККС требуется:

– ввести требование о заблаговременном направлении в популярные СМИ сообщений о дате, месте и времени проведения заседаний ККС;

– ввести требование к членам ККС – представителям общественности – информировать организации, их выдвинувшие, о своей работе в ККС;

– ввести требование о наличии сайта ККС, принять регламент, определяющий его информационное наполнение.

Для расширения полномочий ККС субъектов Российской Федерации нужно:

– предоставить право возбуждать дисциплинарное производство по результатам проверок;

– предоставить гражданам право выступать инициаторами рассмотрения дел в ККС при подаче ими жалоб на судей, а также право обжаловать решения ККС;

– привести к единообразию законодательства субъектов РФ, регламентирующие порядок назначения представителей общественности в ККС;

– предложить Министерству юстиции РФ провести ревизию законодательства субъектов РФ на предмет наличия норм, устанавливающих дополнительные требования к кандидатам в члены ККС от общественности.

---

<sup>25</sup> Данное предложение включено в состав п. 14 «Предложений Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия» от 03.08.2017. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4084/>.

# От человеческих мук к человекобережению. Какой должна стать публичная политика в пенитенциарной сфере в ближайшем будущем?<sup>1</sup>

## Аннотация

В статье автор, опираясь на собственный и международный опыт, показывает направления, по которым могут разворачиваться реформы пенитенциарной сферы в России. Автор полагает, что в ближайшем будущем нас ждет лишь постепенное, эволюционное изменение существующей пенитенциарной системы, отягощенной традициями, устоявшимися представлениями, правоприменительной практикой, но вектор изменений должен идти по дальнейшей гуманизации системы исполнения наказаний и соблюдения прав человека. Для большей эффективности изменений необходимо широкое вовлечение гражданских

Пожалуй, нет серьезных доказательств тому, что пенитенциарная система в России находится в удовлетворительном состоянии, а ее учреждения кому-либо помогли в осознании и заглаживании преступления. Тех же, кто озлобился, «профессионализировался», самоопределился как агент криминального мира, наоборот, предостаточно. На основании большого массива материалов можно со всей ответственностью утверждать, что действующая сегодня модель исполнения наказаний неэффективна с точки зрения интересов общества и государства. Тем более что затраты на ее функционирование, особенно в развитых странах, стремительно растут, превышая расходы на образование в расчете на одного человека. В цикл «преступление –

---

<sup>1</sup> Краткие тезисы из статьи были опубликованы в: *Владимирский В.* Разность потенциалов // *Машины и механизмы.* 2016. № 10 (133). С. 32–35. Статья была частично опубликована в сб.: *Практическое пособие для членов общественных наблюдательных комиссий.* М.: Московская Хельсинкская группа, 2017. С. 7–10. Автор модерерирует сообщество в социальной сети Facebook «Человек. Тюрьма. Свобода». URL: <https://www.facebook.com/groups/555994404565103/>.

активистов. Опыт стран, пошедших по пути гуманизации системы исполнения наказания, показывает, что уровень рецидива в результате снижается.

**Ключевые слова:** пенитенциарная сфера, система исполнения наказаний, тюрьма, реформа, публичная политика, гуманизация, права человека

осуждение – отбывание наказания – ресоциализация» включается все больше государственных структур и общественных (в том числе коммерческих) организаций.

Поэтому все острее встает вопрос о реформировании пенитенциарной системы. Прежде всего речь идет о том, чтобы сделать эту сферу в разумных пределах публичной – от архитектуры до экономики<sup>2</sup>.

Кроме того, в мире все более широко используются новые методы работы. Можно выделить следующие тенденции.

1. Результаты использования различных примирительных процедур, пробации и т. д. свидетельствуют о резком сокращении числа приговариваемых к отбыванию наказания в местах лишения свободы. А значит, число заключенных снижается и не происходит пополнения криминалитета. Примирение сторон в суде по нетяжким составам все больше становится повседневной практикой во многих странах. Во Франции и Польше, например, практикуются такие оригинальные методы исправления, как пеший поход отбывшего уже небольшой срок молодого осужденного с подготовленным волонтером в течение месяца с проживанием в монастырях<sup>3</sup>. То есть речь идет об индивидуальном подходе к каждому, подборе кадров и методик.

---

<sup>2</sup> О ситуации в Германии см. URL: <http://antipytki.ru/2015/12/21/osuzhdat-nuzhno-prestuplenie-a-ne-prestupnika/>.

<sup>3</sup> Французская ассоциация АСАТ (Ассоциация христиан против пыток) является одним из главных акторов в пенитенциарной экосистеме Франции.

2. Как показывает опыт работы с нарко- и алкоголезависимыми людьми, а также сторонниками радикальных групп, никто лучше тех, кто этим переболел, не сможет помочь сойти другим с этой дороги. Поэтому все, кто небезнадежен и вменяем, могут быть реабилитированы в подобных сообществах, и государство могло бы это оплатить. Подобные группы существуют и в России – правда, это весьма малочисленные сообщества.

3. Тюремный подход (надзирать и наказывать) должен быть заменен на реабилитационный (восстановительный). Государство монополизировало весь процесс от пресечения и расследования преступления до наказания, сведя влияние жертвы и местных сообществ на принятие решения о наказании к минимуму. Между тем мировой опыт показывает, что примирение преступника с жертвой и участие сообществ значительно снижают рецидив преступлений<sup>4</sup>. «Восстановительное разрешение конфликтов и криминальных ситуаций помогает людям самим исправить зло, причиненное конфликтами и преступлениями»<sup>5</sup>.

4. Лишь к очень узкой группе преступников должны применяться меры изоляции, причем не в виде тюремного заключения, а как изолированное от общества проживание на просторной огороженной территории (или на острове, как в норвежском пенитенциарном учреждении *Bastoy Island*) в режиме самообеспечения и самообслуживания, с системами электронной фиксации передвижения и видеонаблюдения. Подобные пилотные проекты запущены в Голландии и Франции, а на Корсике существуют уже больше 20 лет.

5. Массовое участие граждан в деятельности пенитенциарных учреждений, начиная с советов визитеров, существующих в Великобритании с середины XIX в., члены которых круглосуточно находятся в тюрьме, могут зайти в любую камеру и поговорить с любым заключенным, и, заканчивая общественными наблюдательными комиссиями, которые с 2008 г. работают в России. Эта форма организации показывает свою эффективность. Как оказалось, очень полезной стала практика вовлечения заключенных, как бывших, так и находящихся в местах лишения свободы, в проекты по преобразованию пенитенциарных учреждений, но, к сожалению, Россия от этого пока далека.

6. Вовлечение (непринудительное) осужденных в учебу и работу. За чтение в некоторых странах можно получить небольшое снижение срока. В Великобритании попавшим в тюрьмы неграмотным людям немного доплачивают за то, что они учатся. Они могут также приобрести востребованные профессии

---

<sup>4</sup> Семеняко М. Специфика примирительных (альтернативных) процедур в уголовном судопроизводстве // Гражданин и право. 2009. № 10.

<sup>5</sup> Максудов Р. Программы восстановительного разрешения конфликтов и криминальных ситуаций: от уникальных эпизодов к заживлению социальной ткани. М.: PRI, 2014. С. 4.

в отлично оборудованных классах. В Норвегии с 2016 г. заключенным можно пройти весьма дорогостоящее обучение по специальности «пчеловод». Скандинавы объясняют такое расточительство заботой не только о людях, но и о пчелах.

7. Осужденные в одной стране по договоренности отбывают заключение в другой стране за вознаграждение от государства. То есть развивающиеся страны могут предлагать развитым странам свои тюрьмы, содержащиеся по международным стандартам, в качестве мест отбывания наказания осужденных.

8. Возрастающая роль международных документов, таких как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Правила Манделы)<sup>6</sup> и постановления Европейского суда по правам человека, в процессах управления и принятия решений.

9. Возрастание значения и повышение интенсивности психологической и педагогической работы с заключенными. Так, в Израиле при рассмотрении просьбы заключенного, сдавшего ради этого специальный экзамен, о переводе в лучшую тюрьму решающий голос принадлежит врачу-психиатру.

10. Большая роль местных сообществ в процессе как назначения, так и исполнения наказаний. Соответствующие идеи можно почерпнуть из следующего примера: в одном африканском племени если человек совершит что-то плохое, то все соплеменники садятся вокруг него и целую неделю вспоминают его хорошие поступки.

11. Распределение полномочий и ответственности между разными уровнями управления – центральная власть устанавливает минимальный порог, а регионы должны соблюсти минимум, но могут повысить уровень комфортности.

12. Один из главных факторов, помимо законодательства, – демократические, включающие механизмы обратной связи методы управления системой исполнения наказаний.

В многочисленных компьютерных играх и фантастических фильмах приведены примеры тюрем будущего<sup>7</sup>. Это, как правило, удаленные от цивилизации объекты (на острове, в пустыне, в космосе и т. п.), оснащенные дорогостоящими средствами безопасности, где и речи не идет о соблюдении прав человека. Заключенные там бесправны, подвергаются унижениям, полностью изолированы от внешнего мира, включая родственников, и т. д. Конечно, так устроен мир главным образом в антиутопиях.

В реальности же все не настолько мрачно. Есть любопытные примеры воплощения проектов пенитенциарных учреждений, разработанных бывшими

<sup>6</sup> URL: [http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_24/resolutions/L6\\_Rev1/ECN152015\\_L6Rev1\\_r\\_V1503587.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_r_V1503587.pdf).

<sup>7</sup> URL: <http://old.mirf.ru/Articles/art5749.htm>.

и настоящими заключенными<sup>8</sup>. Однако, скорее всего, в России в ближайшем будущем нас ждет лишь постепенное, эволюционное изменение существующей пенитенциарной системы, отягощенной жестокими традициями, устоявшимися представлениями и правоприменительной практикой.

К сожалению, пенитенциарная система, как и другие большие системы, во время индустриализации превратилась в одну из мегамашин<sup>9</sup> (термин Л. Мамфорда), которая работает сама на себя, относясь к человеку как к любой другой бездушной вещи, материалу для реализации внешних целей. Гуманизация в этом контексте означает, что мегамашины должны исполнять гуманитарные функции, вести к очеловечиванию и человекобережению, выраживанию экосистемы соблюдения прав человека, а не к расчеловечиванию. Ниже приведены примеры того, как происходит исполнение наказания в разных странах мира, в том числе не только без умаления человеческого достоинства, а напротив, к его сохранению и преумножению с соблюдением прав человека.

**Архитектура.** В современных тюрьмах на Западе уже не увидишь решеток. Проезжая мимо, вы не поймете, что перед вами тюремное здание. Например, тюрьма Justizzentrum Leoben (Австрия) выглядит как современное офисное здание – обилие света, зеленая трава, широкие окна. Возможность содержать в тюремных помещениях птиц (мужская тюрьма Роттердама в Голландии), кроликов, кошек (Германия) создает более уютную среду. Местные сообщества могут участвовать в совместной эксплуатации части тюремного пространства и проводить совместные мероприятия. Отсутствие решеток, лягающих запоров, приватность, совмещенная с безопасностью и пресечением доступа запрещенных предметов (наркотики, деньги, оружие), – все эти необходимые «мелочи» помогают создать комфортные условия для общения с родственниками и друзьями, а это чрезвычайно важно для профилактики депрессивного и асоциального поведения.

**Формы собственности.** Очевидно, что государство, будучи громоздкой бюрократической машиной, в целом плохо справляется с задачами, которые возложены на систему исполнения наказаний. Очевидный способ сделать ее более эффективной и отвечающей современным вызовам – это отказ от монополии государства. В таких странах, как США и Австралия, частные тюрьмы

---

<sup>8</sup> *Пармантье С.* Тюрьма без решеток от Пьера Боттона // Закония. 09.04.2012. URL: <http://www.za-kon-ia.ru/news/72/76026>; Тюрьмы будущего: не наказание, а перевоспитание? // YouTube.ru. 18.02.2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=n2GW7nZBp5U>.

<sup>9</sup> *Мамфорд Л.* Миф машины. Техника и развитие человечества. М.: Логос, 2001.

существуют уже десятилетия, и с каждым годом их становится все больше<sup>10</sup>. Государство оставляет за собой лишь выделение средств, утверждение правил содержания и контроль за их исполнением через правоохранительные органы посредством видеонаблюдения.

**Экономика.** Государство ограничено в своих возможностях в выделении средств на содержание пенитенциарной системы в целом и каждого заключенного в частности, поэтому улучшение условий содержания заключенных должно производиться не только за счет государства. В некоторых странах (например, в Боливии) заключенные сами оплачивают свое содержание, что вынуждает их работать на территории тюрьмы продавцами, парикмахерами и т. д. Больше заработал – можешь купить более комфортные условия содержания.

**Размеры.** Представляется, что оптимально в одном исправительном учреждении должно содержаться от 100 до 200 заключенных с односторонним размещением. Однако стоит предусматривать и возможность семейного размещения, чтобы заключенные некоторых категорий могли проживать с семьей, как в тюрьме Ajanjuez (Испания).

**Контроль** за поведением заключенных и соблюдением ими режима – одна из самых затратных во всех смыслах статей тюремных расходов. Значительно сократить их позволит использование смарт-карт (Израиль) или браслетов (Голландия)<sup>11</sup>.

Опыт стран, пошедших по пути гуманизации системы исполнения наказания, показывает, что уровень рецидива в результате снижается. Так, в Швеции он составляет всего 40% (для сравнения: в США, где пенитенциарная система во многом осталась традиционной, – 60%).

Когда наши соотечественники, особенно чиновники, знакомятся с условиями содержания в пенитенциарных учреждениях на Западе, они часто говорят, что, во-первых, у нас так не живет больше половины населения, поэтому, мол, такие условия для заключенных мы создавать не должны, а во-вторых, если тюрьма станет «курортом», люди будут стремиться попасть туда, а значит, преступность вырастет. Однако статистика показывает, что, какими бы ни были условия содержания в пенитенциарном учреждении, одно только лишение свободы доставляет настолько большие страдания, что побывавшие там люди, как правило, отнюдь не желают возвращаться на этот «курорт».

<sup>10</sup> Wolf\_Kitses. Расцвет тюремного бизнеса в США // Социальный компас. 05.04.2016. URL: <http://www.socialcompas.com/2016/04/05/13271/>.

<sup>11</sup> Израиль: тюрьма будущего // MIGnews.com. 21.08.2008. URL: <http://www.migdal.org.ua/israel/17163/>; Б. К. Тюрьма будущего // Компьютерра! 31.01.2006. URL: [http://www.e-reading.club/chapter.php/80287/14/Zhurnal\\_\\_Komp%27yuterra\\_%21\\_\\_4\\_\\_za\\_31\\_yanvary\\_2006\\_goda.html](http://www.e-reading.club/chapter.php/80287/14/Zhurnal__Komp%27yuterra_%21__4__za_31_yanvary_2006_goda.html).

Да, есть отдельные случаи (например, в Японии), когда некоторые малообеспеченные пенсионеры действительно по экономическим соображениям стремятся довольно сносно провести остаток дней в тюрьме на государственном обеспечении. Но это не более чем исключение.

В связи с вышеизложенным любопытно выглядит «Партия роста», которая в ноябре 2017 г. решила запустить в социальных сетях кампанию за переименование Федеральной службы исполнения наказания России (ФСИН), чтобы убрать из названия ведомства слово «наказание» за его «репрессивный отпечаток». По мнению федерального секретаря партии Александра Хуруджи, «систему необходимо перестроить таким образом, чтобы она исправляла и социализировала заключенных. По данным, приведенным «Партией роста» в ее аналитических материалах, «в 1988 году доля рецидивной преступности в России составляла 25,9% (это можно считать европейской нормой), в 1997-м – 33,7%, а в 2013-м – уже 47,7%. Последняя цифра близка к показателям США. В 2016 году доля рецидивной преступности в России достигла 56,7%»<sup>12</sup>. Напомним, что переименование милиции в полицию в 2011 г. обошлось российскому бюджету, по оценке Счетной палаты, минимум в 1,125 млрд рублей<sup>13</sup>.

К сожалению, в последние годы наметилась тенденция по выдавливанию гражданских активистов, которые активно занимаются проблемами осужденных. Так, в июне 2017 г. была вынуждена уехать из России журналистка и руководитель организации «Русь сидящая»<sup>14</sup> Ольга Романова. Причина отъезда – обвинения со стороны представителей ФСИН в неисполнении контрактов по чтению лекций для осужденных, их родственников и сотрудников тюрем<sup>15</sup>.

Ольга Романова считает, что «в Норвегии, Швеции и Дании отличная пенитенциарная и судебная системы, тут проблема в другом. Они богатые, левые, а значит, добренькие. Мы такими будем не скоро, если будем когда-нибудь. У нас 90% населения не живет в таких условиях, в каких живут в тюрьмах жители Скандинавии. У них богатые, хорошие, добрые тюрьмы, хотя и с очень долгим сроком. Но у них самый низкий уровень рецидивов

---

<sup>12</sup> «Партия роста» предложила переименовать ФСИН // Известия. 17.11.2017. URL: <https://iz.ru/671881/natalia-rozhkova/partiia-rosta-predlozhila-pereimenoivat-fsin>.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> «Русь сидящая» – проект благотворительного фонда помощи осужденным и их родным. Его участники собирают средства для тех, кто пострадал от российского правосудия, а также проводят правовой ликбез и профессиональную экспертизу уголовных дел.

<sup>15</sup> Глава организации «Русь сидящая» Ольга Романова эмигрировала в Германию // Такие дела. 08.11.2017. URL: <https://takiedela.ru/news/2017/11/08/rus-romanova/>.

и преступности в мире. Люди не хотят возвращаться в тюрьмы, потому что на свободе их ждут социальное пособие, возможности трудоустройства и обучения. А в той же самой Америке, где очень жесткие тюрьмы и сроки, уровень преступности выше, чем у нас. Есть очевидные вещи: во-первых, жесткая система человека не исправляет, во-вторых, люди, которые вышли на свободу условно-досрочно, гораздо менее склонны совершать повторные преступления. В XX веке менялась концепция преступления и наказания, и стало понятным, что жестокость не порождает страх»<sup>16</sup>.

Эксперты-практики<sup>17</sup> выделяют следующий ряд фундаментальных, системных проблем в работе ФСИН:

- *Необходимость оказания квалифицированной медицинской помощи лицам, содержащимся в местах принудительного содержания (СИЗО/ИК).* Связано в большинстве случаев с «человеческим фактором» и последствием реформирования системы здравоохранения ФСИН: централизация медучреждений, отсутствие стационаров в учреждениях и т. д.

- *Перелимит в учреждениях.* Связано с не всегда обоснованными судебными решениями о взятии под стражу подозреваемых/обвиняемых даже по преступлениям легкой и средней тяжести, а также слабым применением альтернативных мер пресечения и наказания. Также перелимит в учреждениях вызван участвовавшими случаями отказов судов об условно-досрочном освобождении и замене неотбытой части наказания более мягким видом.

- *Отказ в освобождении по Постановлениям Правительства Российской Федерации № 3<sup>18</sup> и № 54<sup>19</sup>.* С каждым годом количество осужденных с наличием тяжелых заболеваний, препятствующих отбытию наказания, растет, однако суды всё реже удовлетворяют их ходатайства (даже при наличии необходимых медицинских заключений). Многие осужденные умирают, находясь в местах лишения свободы. А тем самым на их содержание и оказание им медицинской помощи тратятся значительные бюджетные средства.

- *Отказы судами в удовлетворении ходатайств об условно-досрочном освобождении (УДО) и замене наказания более мягким его видом.* Сокращается количество ходатайств по освобождению по УДО и замене неотбытой

<sup>16</sup> Лошак А. «Тюремное дело надо любить» // Такие дела. 17.11.2017. URL: <https://takie-dela.ru/2017/11/tyuremnoe-delo-nado-lyubit/>.

<sup>17</sup> См. Расширенное собрание ОНК РО 14 ноября 2017 года. Сайт: Твойконтроль.рф. URL: <http://xn--blaodejdcbrng7j.xn--plai/onk/one/4963>.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

<sup>19</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью».

части наказания более мягким видом, так как многие осужденные из-за постоянных судебных отказов не видят целесообразности подавать данные ходатайства. Освобождение по УДО и замена неотбытой части наказания более мягким видом часто порождает коррупцию, и, кроме того, существует очень тесная корреляция между уровнем рецидива и условно-досрочным освобождением. Чем меньше людей освобождается по УДО и замене неотбытой части наказания более мягким видом, тем выше рецидив.

- *Низкий процент трудоустроенных осужденных в учреждениях.* Эта проблема связана с тем, что в 2011 г. федеральные бюджетные учреждения (ФБУ) стали федеральными казенными учреждениями (ФКУ), и если ранее все доходы от производства расходовались на собственные нужды учреждений, то с 2011 г. основная часть денежных средств направляется во ФСИН, а уже оттуда распределяется между учреждениями уголовно-исполнительной системы (УИС) в примерном соотношении 80% на 20% (центр-регионы). Вследствие этого у руководства учреждений отсутствует материальная заинтересованность к увеличению объемов производства и привлечению к труду большего количества осужденных. Реальная трудоустроенность в учреждениях составляет от 6% до 8%, а остальные трудоустроенные – это хозобслуга.

- *Сложности этапирования (конвоирования) осужденных в учреждения федерального и муниципального здравоохранения, для оказания необходимой медпомощи.* Связано с «человеческим фактором», отсутствием технической возможности, а также сложностью обеспечивать охрану осужденного в учреждениях государственного и муниципального здравоохранения.

- *Материально-бытовые проблемы (помещения, требующие капитального ремонта, отсутствие вентиляции, надлежащего освещения и др.).* Связано с тем, что многие здания и помещения учреждений исчерпали свой срок эксплуатации, а достаточное финансирование для их реконструкции отсутствует – большая часть прибыли, получаемой учреждениями от собственной хозяйственной деятельности, поступает в бюджет ФСИН, а не расходует на нужды учреждения.

- *Качество питания осужденных.* Связано с недостаточным финансированием работы учреждений.

- *Работа магазинов и поставка товаров.* Проблемные моменты в основном связаны с работой централизованного поставщика – ФГУП «Калужское» ФСИН России, – в учреждениях иногда возникают проблемы с ассортиментом товаров и задержками в поставках. В ряде магазинов существуют проблемы, связанные с недостаточным их оснащением оргтехникой.

- *Проблемы паспортизации и получения гражданства.* Связаны в ряде случаев с отсутствием конструктивного взаимодействия администрации учреждения с подразделениями миграции. Также определенные проблемы вызваны

тем, что ФМС вошла в состав МВД, вследствие чего в работе подразделения существуют организационные сложности.

Существуют и положительные моменты в работе ведомства. В ряде регионов сложились конструктивные, рабочие взаимоотношения между руководством управлений ФСИН и членами общественных наблюдательных комиссий. Благодаря этому многие проблемные вопросы (не требующие значительных финансовых затрат) разрешаются в оперативном порядке, а условия содержания приводятся в соответствие с требованием действующего законодательства. Все чаще представители правозащитных организаций открыто обсуждают с сотрудниками правоохранительных органов проблемные вопросы в работе мест принудительного содержания (в ходе проведения круглых столов, совещаний) и совместно находят пути улучшения сложившейся ситуации. Меняется и восприятие руководства службы исполнения наказания к общественным контролерам, так как многие лично убедились в эффективности института общественных наблюдательных комиссий (ОНК)<sup>20</sup> и реальной помощи от работы ряда комиссий в российских регионах. Дальнейшее развитие общественного контроля, несомненно, повысит эффективность работы УИС и сделает работу мест лишения свободы более открытой и понятной для общества.

Подводя итоги, можно сказать, что карательный подход к исполнению наказания, продуцирующий муки, неизбежно будет уступать подходу, основанному на уважении человеческого достоинства и человеколюбивости – это показывают статистика и опыт общественных организаций в разных странах. В конечном итоге гуманизация пенитенциарной сферы выгодна и государству, и обществу. Однако трудно ответить на вопрос о том, когда же это безвозвратно произойдет в России.

Значительными шагами в направлении гуманизации могли бы стать:

- 1). Подписание и ратификация факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>21</sup>, которая устанавливает обязанность создать национальный превентивный механизм.
- 2). Превращение ОНК в действенный механизм общественного контроля.
- 3). Изменение государственной политики в пенитенциарной сфере.

<sup>20</sup> Действуют на основе Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

<sup>21</sup> Конвенция, принятая в 1984 г., вступила в силу в 1987 г.

\*\*\*

Еще в 1774 г. 20-летний Павел, будущий император, подал своей августейшей матушке – императрице Екатерине II – записку под названием «Рассуждение о государстве вообще, относительно числа войск, потребного для защиты онаго, и касательно обороны всех пределов»<sup>22</sup>. В частности, он писал: «Человек – первое сокровище государства <...> Сбережение государства – сбережение людей»<sup>23</sup>. Павел I, как известно, стал жертвой дворцового переворота и не смог реализовать все свои установки. Человекосбережение по-прежнему остается актуальнейшей задачей.

---

<sup>22</sup> Законодательство императора Павла I / сост., автор предисловия и биографического очерка В.А. Томсинов. М.: Зерцало, 2008. С. 18.

<sup>23</sup> Павел Петрович. Рассуждение о государстве вообще и о количестве войск, потребных для его обороны (философско-политический трактат) // Русская старина. 1882. Т. 33. С. 743–744.

## **Раздел 5.**

### **Из последних событий: муниципальные выборы в Москве**

# Муниципальные выборы в Москве – 2017. Результаты, проблемы, перспективы

## Аннотация

Прошедшие 10 сентября 2017 г. выборы в Москве создали на уровне местного самоуправления новую, доселе не существовавшую городскую политическую реальность. До настоящего времени в столице не встречалась ситуация, при которой обладающая властью партия (в нашем случае – «Единая Россия») не имела никакого представительства в некоторых муниципальных округах. Нынешней осенью такое положение сложилось сразу в нескольких районах столицы. С момента подведения итогов выборов прошло уже два месяца. Данный материал представляет собой попытку осмыслить это положение в одном из районов – муниципальном округе «Академический» (Юго-Западный административный округ города Москвы), расстановку сил, клубок возникших проблем и возможные перспективы, идеи и некоторые методы для

Строго говоря, победой результат выборов назвать, конечно, нельзя: в трех четвертях из 125 избирательных округов «Единая Россия» (далее – ЕР) сохранила большинство, а примерно в половине и вовсе получила все мандаты. Однако то, что «политическая карта» Москвы серьезно изменилась, – факт. И это рождает неизбежные изменения даже там, где вроде бы остается «тишь да гладь». Причина проста: ситуация у соседей меняется, и это неизбежно заставит «партию власти» меняться и менять тактику и практику своей работы.

Следующий вариант из ныне возникающих – это большинство ЕР. Здесь тактика работы меньшинства вполне может строиться на уже существующем опыте работы депутатских объединений прошлого созыва, когда демократически настроенные депутаты действовали в очевидном меньшинстве, а подчас и в одиночку.

В ситуации баланса сил придется договариваться. Большинство «демократов» в совете создает ситуацию

формирования и реализации позитивной повестки.

**Ключевые слова:** муниципальные выборы, Москва, полномочия депутатов, местный бюджет

потенциальной власти, однако здесь начинает играть роль фактор «квалифицированного большинства» в 2/3 голосов, которые необходимы для избрания главы муниципального округа. И любая задержка становится потенциально опасной, прежде всего тем, что предыдущие чиновники и депутаты, находившиеся «у руля», там задержатся. И это будет отражаться на работоспособности представительного органа публичной власти.

Наконец, в нескольких районах в муниципальных советах представителей ЕР не оказалось вовсе. Здесь возникают по меньшей мере два варианта, представляющих определенный политологический интерес. Первый – «новая монополия».

Такова ситуация с муниципальным округом «Гагаринский», где все 12 депутатов оказались представителями партии «Яблоко». Очевидно, что в такой ситуации перед этой партией возникает две задачи:

А) поддержать «свой» район (методически, интеллектуально, организационно – это как минимум);

Б) способствовать горизонтальному продвижению популярности «яблочного» управления – для расширения сферы своего влияния в российской столице.

Второй вариант более распространенный и потому содержит больше возможностей для многопланового анализа. Это ситуация многопартийности – при отсутствии представителей ЕР. Таких районов семь, в том числе муниципальный округ «Академический», о котором и пойдет речь

ниже. Казалось бы, отсутствие «партии власти» должно было породить некий консенсус.

Однако даже на этапе формирования команды «Нашей Академки»<sup>1</sup> изрядное количество усилий, во всяком случае – у автора данного материала, было направлено на сохранение командного единства. При этом изначально каких-либо жестких «партийных» требований к кандидатам от непарламентских партий не предъявлялось («Яблоко» на сегодняшний день хотя и имеет в некоторых регионах страны свое представительство в органах власти (например, в Псковской области), тем не менее не представлено в Государственной Думе РФ), если не считать относительно свободного «Меморандума политической альтернативы» (<http://www.yabloko.ru/2015/06/10>). Попытки руководства партии настоять на жестко партийном составе «окружных команд» (избирательный округ – четырехмандатный) выглядели не очень аргументированными и, как показало дальнейшее развитие событий, мало основанными на реальности и качестве кадровой работы.

Что показали сами выборы? Отмечу несколько ключевых, на мой взгляд, точек, сыгравших наиболее существенную роль в итоговом электоральном результате – успешном прохождении всех 12 кандидатов.

1). *Высокая активность кандидатов, как стартовая, так и в течение всего периода предвыборной гонки.* К моменту выдвижения в кандидаты в муниципальные депутаты (или «мундепы», как теперь принято их в просторечии именовать), хоть и не обрели 100%-ную устойчивость состава, но уже достаточно серьезно проявили себя в разных вопросах районного масштаба – от активных протестных действий по отношению к разнообразным непопулярным решениям властей: злоупотребления ГБУ «Жилищник Академического района», массовый снос гаражей, планируемое строительство вопреки интересам многих жителей транспортно-пересадочных узлов (ТПУ) то на ст. м. «Академическая», то на ст. м. «Профсоюзная» – до той самой пресловутой «реновации».

Кроме того, законопроект по реновации явился настолько сильным раздражителем, что выпуск двух тематических номеров вестника района «Наша Академка» стал относительно легко реализуем при непосредственной и очень существенной финансовой поддержке жителей района. Таким образом, к моменту объявления выборов почти всё население Академического района было хорошо проинформировано о том, чем жителям грозит эта «инновация». И даже

---

<sup>1</sup> «Наша Академка» – такое название сама себе придумала группа активистов, сначала включившихся в процесс помощи жителям, обеспокоенным появлением законопроекта «о реновации», а потом – выдвинувшихся в качестве кандидатов в муниципальные депутаты в трех избирательных округах Академического района. В данном тексте в дальнейшем будет именоваться «командой НА».

несмотря на то, что хорошо отлаженная столичная информационная машина была в этой части очень активна (в отличие от практически отсутствующей агитации по самим выборам), переломить живой голос неравнодушных активистов и достаточно профессиональные контраргументы государственной пропаганде оказалось не под силу.

2). *Значительная активность граждан в районе.* Собственно, как только возникла информация о разработке «закона о реновации», автора данной статьи посетила и уже больше не оставляла в покое мысль о том, что более эффективного и действенного способа разбудить протестную активность граждан найти было сложно – особенно в районах, имеющих столь богатую «5-этажную историю». Буквально в считанные недели после запуска идеи этой «программы»<sup>2</sup> возникло несколько очагов бурного гражданского протеста. Собственно, Академический район и проявил очень высокую активность в протестных акциях, посвященных «закону о реновации».

Здесь отдельно стоит назвать высококвалифицированную добровольческую прикладную организационную (штаб – Антон Божко) и более узкопрофильную (редакторская – для материалов, Яков Шаповалов) структуру, PR – для формирования информационных материалов, их распространения и добровольческое содействие – со стороны неравнодушных и активных граждан. Всё в совокупности это дало совершенно точно сработавшие на конечный результат эффекты.

3). *Командный дух в работе.* Наверное, этот дух вовсе не всегда оказывался консолидированным: все-таки опыта предвыборной борьбы не было почти ни у кого из участников «команды НА», времени и сил, эмоциональных, душевных и даже просто физических, хватало не всегда. Но в целом работа была проведена огромная – и командная, и персональная.

И, конечно, значительный объем самостоятельной работы по персональному и лично ориентированному общению – в поквартирном обходе, беседах во дворах и парках, на детских и спортивных площадках, в скверах и на бульварах, в форме других публичных мероприятий (например, тот же информационный куб, простоявший в течение нескольких дней то у ст. м. «Профсоюзная», то неподалеку от ст. м. «Академическая»).

У автора данного материала был достаточно интересный опыт живого общения с избирателями в 1990 г., во время первых демократических выборов в органы власти. Тогда, пройдя по всем квартирам своего будущего округа, мне удалось стать депутатом Севастопольского райсовета и проработать там (естественно, на неосвобожденной работе, добровольчески) с 1990 по 1993 г., вплоть до расстрела парламента и разгоне муниципального уровня власти в октябре 1993 г.

<sup>2</sup> При этом самого текста этой «программы» так нигде в публичном пространстве и не появилось. Собственно, именно поэтому автор данной статьи пишет слово «программа» в кавычках. Программы нет как доступного для анализа материала, текста.

В этот раз поквартирный обход оказался, как представляется, если не столь же эффективным, то близким по влиянию на умы избирателя, поскольку за прошедшие годы люди отвыкли видеть лицо своего депутата (кандидата) и иметь возможность живого общения с ним – по любым интересующим вопросам. И хотя двери в квартиры открывались реже, а районные власти (или руководство ГБУ «Жилищник», тут анонимные информационные листки не позволили понять, чья именно это инициатива) развешивали всюду предупреждения об опасности открывания дверей незнакомым людям, обход примерно 2000 квартир был крайне полезен – и для общения и понимания ситуации в разных кварталах района, и для лучшего понимания людей и волнующих их проблем, и для сбора актуальных вопросов для последующей депутатской работы.

4). *Высокая степень пассивности органов власти.* Удивительно, но в районе почти не было никакой информации о предстоящих выборах. Более того, наемные сотрудники ГБУ «Жилищник» упорно и постоянно срывали расклеенные агитационные материалы. После же выборов коллеги, уже ставшие депутатами, выяснили, что средства, выделенные избирательной комиссией муниципального округа для проведения выборов, остались недоизрасходованными. То есть нашло свое подтверждение предположение о том, что московские власти намеренно «сушили» выборы, желали сделать так, чтобы явка была минимальной. Учитывая тот факт, что в столице помимо муниципальных никаких других выборов не было, вполне реальной была бы явка около 10–12% от числа избирателей. Практика показала, что явка в результате составила примерно от 15% до 18%. Скорее всего, именно эти дополнительные проценты стали ключевыми и определяющими победу независимых кандидатов.

Дальнейший текст статьи будет посвящен текущей ситуации именно в Академическом районе (или, как это принято называть в московском законодательстве, в муниципальном округе «Академический»<sup>3</sup>).

Избранный состав депутатов – команда «НА» – представляет следующий «партийный» спектр: 5 – «яблочников», 3 – КПРФ, 2 – «Партия роста», 1 – «ПАРНАС», 1 – самовыдвиженец<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ч. 2 ст. 1 Закона г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в редакции от 12.07.2017). URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=179342&rnd=290511.19622549&from=155963-0#0>.

<sup>4</sup> Никто из представителей партий не является членом этих политических структур. Во время предвыборной кампании подчас приходилось объяснять избирателям, что «партийная принадлежность» является во многом условностью, поскольку на муниципальном уровне вряд ли будут обсуждаться сугубо политические темы. Однако уже сейчас становится понятно, что если в одних случаях такая партийная опора и в самом деле иллюзорна, то в других она отражает реальные взгляды на подходы и методы, допустимые при осуществлении депутатской активности.

Рассмотрим коротко основные вопросы, являющиеся вызовами для нового, кардинально обновленного состава депутатского корпуса.

### **1. Опыт работы**

А). С одной стороны, опыт депутатской деятельности имеет лишь один человек из всего нового состава депутатов. По идее, стоило бы предположить, что именно он и способен стать очевидным лидером депутатского корпуса нового созыва. С другой стороны, именно это обстоятельство является наибольшей кажущейся угрозой для значительного количества депутатов. Настолько серьезной, что депутаты готовы вопреки доводам разума опираться на опыт сотрудников аппарата, работавших при предыдущем составе депутатского корпуса, явно не настроенного на отстаивание интересов жителей района. И возникают и начинают реализовываться никак не учитываемые и при этом весьма жесткие риски попадания в «бюрократическую» зависимость от опытных аппаратчиков, которые при этом ни в коей мере не заинтересованы в продуктивной работе нового состава Совета.

Б). Следующим риском, вытекающим из дефицита опыта работы нового состава депутатов в органах публичной власти является недостаточное понимание того факта, что произошло существенное изменение их собственной ролевой позиции. В течение ряда лет нынешние депутаты были районными активистами. И вдруг одномоментно они оказались в положении представителей органа публичной власти, пусть и муниципального уровня. Однако такая ролевая инверсия обязана диктовать и необходимость изменений в системе прав и обязанностей.

Активист обладает правом требования ответа от власти за принимаемые решения, управленец эти самые решения должен принимать и, с одной стороны, отвечать за получаемый результат перед избирателями, а с другой – требовать ответа от вышестоящих органов, органов государственной власти в субъекте РФ – в городе Москве. И конечно, депутат обязан более системно строить свою работу.

«Обычный» гражданин, как правило, обращает внимание (свое собственное и органа власти, к компетенции которого относится данный вопрос) на то или иное событие, затрагивающее его права. При наличии определенной степени разумности в управлении представитель власти извлекает из точечного события (или нескольких однотипных ситуаций) соответствующие выводы, вырабатывает и принимает нормативно сформулированные решения, что позволяет разрешать ту или иную ситуацию определенным способом.

Или – не вырабатывает и не принимает. И тогда такая власть становится неэффективной. То же и с депутатом и со всем депутатским корпусом. Совет депутатов может периодически собираться и постоянно рассматривать практически одни и те же ситуации, случающиеся на «подотчетной» территории, и всякий раз принимать решение по конкретному случаю. Но при желании стать властью эффективной такое собрание людей, обладающих определенными властными

полномочиями, просто обязано формировать системные, нормативно отрегулированные и технологически оформленные решения. Активист может, но не обязан выходить к органам власти с нормативными предложениями. Власть обязана их формулировать или поддерживать (или не поддерживать) такие предложения от граждан.

Отсутствие понимания о подобном изменении губительно для деятельности новых представителей власти.

## **2. Выборы главы района**

Собственно, эта коллизия, между ясностью в понимании функций, полномочий, задач и рисков депутатского корпуса приводит к неурегулированности вопроса о выборах главы муниципального округа «Академический». В принципе, наверное, можно себе представить, что муниципальный округ живет себе и без такого главы. В конце концов, вопросы можно принимать и просто голосованием, а подписывать решения всем депутатским составом.

Однако в этом случае данный орган местного самоуправления, по существу, лишается возможности действовать системно и реализовывать какую-либо концептуально простроенную задачу. Равным образом становится трудноразрешимой задача горизонтального партнерства с аналогичными муниципальными образованиями, а также обращения к вышестоящим органам и конструктивного и оперативного взаимодействия с ними.

## **3. Полномочия депутатов**

Нынешние полномочия муниципальных депутатов представляются совершенно не соответствующими должному положению дел. Сегодня депутаты, частично по воле «народных избранников» предыдущих созывов, с радостью избавлявшихся от лишней «обузы», обладают настолько мизерными правами и полномочиями, что возникает сомнение в их (депутатов) необходимости вообще. Но самое ужасное заключается в том, что какое-либо влияние на возможность возвращения себе полномочий крайне осложнено двумя факторами. Во-первых, это слабость возможного влияния на уровень городской, субъектовой. В условиях, когда Московская городская дума состоит из представителей «партии власти», ее способность к восприятию исходящих снизу, от муниципального уровня, инициатив выглядит иллюзорной. И так до тех пор, пока муниципальный уровень не выработает консолидированную позицию для отстаивания права на местное самоуправление. Причем вряд ли может помочь уровень федеральный. Дело в том, и это во-вторых, что федеральный уровень, оказывается, тоже «сам себя ограничил» (!) в вопросах влияния на уровень субъекта РФ в том случае, если это – город федерального значения, коим Москва и является.

Так, согласно абзацу 2 ч. 3 ст. 79 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения»<sup>5</sup>.

Иными словами, нормы Федерального закона должны исполняться в том случае, если так посчитает субъект Федерации. Если рассматривать эту норму с точки зрения конституционного права, то ее вполне можно назвать нормой, определяющей не *принцип федерализма*, а *принцип дефедерализации* страны, то есть *принцип сепаратизма*.

Таким образом, федеральное законодательство вопреки нормам Конституции РФ, определяющим местное самоуправление в качестве формы самостоятельного решения населением «*вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью*» (ст. 130 Конституции РФ)<sup>6</sup>, использует органы власти субъекта РФ в качестве инструмента урезания полномочий МСУ. Что, разумеется, выглядит чудовищно.

#### **4. «Местный» бюджет**

В нынешней ситуации с муниципальным бюджетом дело обстоит парадоксально и как-то совершенно неправомерно. Дело в том, что по своей сути это вовсе не «местный» бюджет, а что-то совершенно другое. Поясним подробнее.

##### **4.1. Доходная часть**

Доходная часть бюджета состоит из мизерной части (0,1018%) единственного налога – налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Более того, в последующие годы эта доля еще и уменьшается (соответственно, в 2019 г. – 0,0953%, в 2020 г. – 0,0892%). То есть финансов у муниципального уровня представительной власти вскоре не будет вовсе. Диспропорция в отчислениях между районами одного и того же административного округа (Юго-Западный АО) достигает более чем 15 раз (отчисления от того самого НДФЛ в Северном Бутове составляют 1,5741%).

Больше никаких источников для «местного» бюджета не предусмотрено. Возникает вполне резонный вопрос: а как именно в системе управления налоговые инструменты могут способствовать развитию той или иной территории? Если для этой цели служит бюджет, направляемый в районную управу, то какие

<sup>5</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221678&fld=134&dst=100325,0&rnd=0.4118013992529057#0>.

<sup>6</sup> URL: <http://constitutionrf.ru/rzd-1/gl-8/st-130-krf>.

инструменты внешнего контроля применяются для обеспечения эффективности расходования этих ресурсов? К данному вопросу мы еще вернемся при рассмотрении расходной части бюджета.

Есть целый ряд налогов, штрафов и платежей, часть от отчислений от которых вполне разумно было бы направить в соответствующий районный (муниципальный бюджет) именно с целью стимулирования развития той или иной области экономической активности.

Например, вполне разумными представляются такие стимулирующие источники:

- отчисления с налога на имущество; могут стать стимулом для обеспечения более комфортных условий для проживания жителей и повышения экономической и инвестиционной привлекательности территории;
- отчисления за патенты на розничную торговлю, те или иные отчисления от предпринимательской деятельности индивидуальных предпринимателей (ИП);
- различного рода штрафные санкции муниципального уровня и значения – например, административные штрафы за неправильную парковку (что могло бы одновременно способствовать урегулированию потенциальных конфликтов между автовладельцами и гражданами, имеющими другие интересы).

#### **4.2. Расходная часть**

С расходной частью бюджета дело обстоит еще хуже. Совершенно непонятно, почему предлагаемый набор расходных статей именуется «местным бюджетом».

Очевидно, что это название ложно (или лживо, соответственно, в зависимости от отсутствия или наличия умысла). Не может даже формально считаться «местным» бюджет, который на 70% состоит из расходов на аппарат (главу муниципального округа и аппарат Совета депутатов). Да и его объем в сумме примерно 17 млн рублей смехотворен.

По сути, это бюджет Совета, основные деньги в котором съедает бюрократический инструмент внутри него, именуемый аппаратом. Из оставшихся без малого 30% более половины (16,8%) – это праздничные мероприятия. Совершенно непонятно, для чего Совету депутатов необходимо становиться базой для организации праздников. Больше никаких задач, кроме зрелищных, в районе решать не нужно?

Но для зрелищ и организации разнообразного досуга в районе существуют профильные учреждения (например, тот же ГБУ «Орион»). Понятно, что пристраивание этой части средств к расходам бюджета – сугубо искусственное, логически никак не обоснованное и существующее лишь в силу того, что, насколько известно, некогда учредителем этого ГБУ был аппарат Совета.

Далее. 8,5% бюджета – это то, что в ведомственной структуре расходов относится к «социальной политике». Если же взглянуть на суть выделения 1447,6 тыс. рублей, то состоит эта сумма из двух элементов:

А). «Социальные гарантии муниципальным служащим, вышедшим на пенсию», то есть из доплат достойным жителям нашего района, которым по каким-то причинам не нашлось денег в Пенсионном фонде РФ.

Б). Межбюджетный трансферт – на «доплаты к пенсиям муниципальным служащим города Москвы». То есть, грубо говоря, это деньги, которые положили депутатам во временный карман только для того, чтобы они их затем выдали, видимо, тем же пенсионерам, от себя лично.

Точно так же как и выполнение функции «зрелищной комиссии», остается неясной попытка подмены функций Пенсионного фонда муниципальными депутатами – из этого самого бюджета. Почему и зачем – отсюда?

Оставшиеся менее 5% бюджета расходуются на всякие «мелочи»: участие в закупках и торгах для нужд аппарата (опять – аппарат!), вопросы информационной политики и покупка проездных для депутатов.

То есть помимо того, что финансово обеспечивается аппарат Совета, остальные расходы выглядят совершенно нефункционально, то есть бессистемным, слабо обоснованным набором каких-то выдуманных из головы трат и непонятно зачем присоединенных полномочий.

При этом практически основная и самая серьезная с функциональной точки зрения нагрузка – приемка работ по капитальному ремонту – осуществляется на добровольческой основе, притом что депутаты вовсе не обязаны быть специалистами в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства!

Какой-то компенсацией их этого ударного, но не очень понятно почему временного им в обязанность труда может быть «ежегодная доплата за выполнение депутатских полномочий», частично распределяемая из городского бюджета в виде специального трансферта.

Но если вы, например, захотите направить средства «свободного остатка» (в нынешнем году это примерно 10 млн рублей), которые, в отличие от основного бюджета Совета, расходуются без проведения публичных слушаний, на какие-то вполне реальные потребности муниципального округа – например, на то же повышение квалификации депутатского корпуса в вопросах их депутатской деятельности (не важно, освоение премудростей капитального ремонта, благоустройства территории, бюджетного процесса или основ парламентской культуры), – то вам тут же укажут на недопустимость такого рода своевольничания.

И, пожалуй, наиболее серьезным является вопрос о «финансах района». Нет, не тех крохах, о которых здесь говорилось выше (в пределах 25–30 млн рублей), а о миллиардах, расходуемых через управу района. Какова структура бюджета, которым ведает управа? Почему (на каких правовых основаниях) данная часть, «львиная доля» районного бюджета, находится вне сферы депутатского, да и общественного, гражданского контроля? Почему публичные слушания,

предусмотренные в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» («На публичные слушания должны выноситься <...> проект местного бюджета и отчет о его исполнении»), проводятся вовсе не по поводу перспектив и результатов их расходования, а по средствам, исчезающе малым?

## 5. Перспективы

Если говорить о возможных перспективах деятельности представительных органов местного самоуправления, то имеет смысл наметить несколько вполне очевидных направлений, прямо вытекающих из выше приведенного текста.

**5.1.** Прежде всего это восстановление (а точнее, установление) контроля жителей над происходящим в районе, поскольку внешнего и независимого контроля как такового над нынешней властью не было никогда.

И здесь необходимо учитывать три аспекта.

А). *Повседневная работа.* Неизбежный вал огромного количества текущих вопросов, от решения которых депутатов просто некому освободить (если не считать актив из граждан, способных к конструктивной и планомерной деятельности и помощи в своевременном выявлении возникающих и ранее существовавших проблем). Задача эта может разрешаться путем помощи от депутатов самим гражданам, в их самоорганизации и регистрации разнообразных общественных и некоммерческих структур, осуществляющих контрольную и иную общественно значимую деятельность. В части текущих вопросов это могут быть организации, занимающиеся гражданским контролем. И они в Академическом районе уже создаются.

Б). *Системные инструменты управления.* Текущая работа всегда будет нескончаемой и занимающей львиную долю времени в том случае, если относительно схожие и однотипные события не анализировать и не выработать на основе этого решений, позволяющих всю вечную лавину проблем и постоянно возникающих ситуаций повернуть в обустроенное нормами права русло. Даже базовый уровень властных полномочий, какими бы они ни были незначительными, позволяет их (полномочий) носителям принимать значимые для жителей решения. И подобно тому, как в инструментарии любого разумного судьи всегда имеется возможность не только принятия решения, но и принятия частного определения в отношении тех или иных лиц или органов, чьи действия оказались не на должном уровне, так и депутатскому корпусу по силам при наличии достаточных по объему и качеству знаний и навыков принять такое решение, которое будет иметь значение не только «здесь и сейчас», но и впредь.

Есть и другие инструменты такого подхода. Поток жалоб и нареканий неиссякаем – без систематизации ответа на запросы в нем легко утонуть. Но можно разработать набор стандартных действий, выполнение которых по ясному

и понятному алгоритму приводит к желаемому результату. Именно этот способ может быть применен в отношении целого ряда традиционных проблем жителей: вопросы жилищно-коммунальной сферы и транспорта, капитального ремонта и благоустройства, установка шлагбаумов во дворе и даже жалоба на нерадивого чиновника – все это может перестать быть проблемой, если жителя снабдить относительно простым и удобным набором инструкций о порядке действий в том или ином случае. Такой вот конструктор – «Житель! Помоги себе сам!». Современные информационные технологии дают возможность сконструировать тот набор действий, которые позволяют нуждающемуся в помощи человеку или группе людей быстро и уверенно ее получить.

В). *Стратегия развития района*. К большому сожалению, в России исполнительные органы управления практически любого уровня отличаются весьма невысоким уровнем и качеством развивающего действия. В разных обстоятельствах и по-разному они способны к осуществлению исполнительской деятельности, к выполнению поступающих сверху команд, а иногда даже и поступающих снизу отчаянных сигналов. Однако собственный опыт свидетельствует о том, что качество разработки и реализация в проектно-режиме каких бы то ни было стратегических замыслов, ориентированных хотя бы на среднесрочный период, становится для исполнительных структур почти непреодолимым препятствием.

Вместе с тем именно эта функция – развитие территории на основе проектного подхода – должна быть освоена новым составом депутатского корпуса.

## 5.2. Бюджет района

Помимо контроля над бюджетом района важной составляющей могут стать и социальные технологии, способствующие задействованию имеющихся и привлечению внешних ресурсов (например, фонды территориального развития или фонды местного сообщества<sup>7</sup>). Но такая работа станет осмысленной и обоснованной для потенциальных спонсоров, способных вкладываться в развитие района только при условии, что будет проделана довольно скрупулезная и высокопрофессиональная работа по упорядочению и повышению прозрачности тех ресурсов, которые уже имеются в Академическом районе, – того бюджета, который проходит через районную управу и ГБУ «Жилищник Академического района». Пока же эти ресурсы находятся, по существу, вне сферы внимания и контроля депутатов и, соответственно, жителей района. А первые результаты попыток разобраться и понять, на что именно и насколько эффективно расходуются весьма солидные средства городского бюджета, свидетельствуют о серьезных резервах в этой области.

<sup>7</sup> Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учебник / А.С. Автономов, Т.И. Виноградова, М.Ф. Замятина, Н.Л. Хананашвили; под общ. ред. А.С. Автономова. М.: Фонд НАН, 2003. С. 128–141. URL: <https://cloud.mail.ru/public/MWvv/Eiui9Ux3w>.

### 5.3. Местное самоуправление (МСУ)

Согласно ст. 12 Конституции РФ: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>8</sup>.

Помимо этого в ст. 133 того же документа, Основного закона страны, указано: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами»<sup>9</sup>.

Как было показано выше, именно федеральным законом через делегирование решения вопроса органам власти субъекта РФ такие полномочия были ограничены.

Следовательно, одной из ключевых задач столичных органов местного самоуправления на ближайшую перспективу должна стать законотворческая инициатива по возвращению местному самоуправлению этого самого конституционно установленного права *на самоуправление*. Причем вовсе не исключена и судебная перспектива.

### 5.4. Межмуниципальное сотрудничество

Но для решения этой задачи – возвращения на местный уровень полномочий по местному самоуправлению – усилий депутатов одного муниципального округа недостаточно. Здесь необходимы новые формы объединения, горизонтальные и сетевые, поскольку «старые», существовавшие ранее, «вертикальные», к сожалению, по разным причинам давно не выполняют функцию отстаивания прав местного самоуправления. Москва – это все же единый организм, в котором жизнь людей в одном районе обычно сопровождается тем, что работают они совсем в другом месте, а отдыхают и проводят досуг, не исключено, в третьем. И развитие муниципального округа не может состояться, если не рассматриваются, не учитываются и не привлекаются ресурсы, имеющиеся как в отдельных округах, так и на уровне города.

И точно так же, помимо ресурсов городских и местного самоуправления, для успешного развития территории важно обретать способность к привлечению ресурсов заинтересованного в благополучном собственном развитии бизнеса и, конечно же, активных граждан.

---

<sup>8</sup> URL: <http://constitutionrf.ru/rzd-1/gl-1/st-12-krf>.

<sup>9</sup> URL: <http://constitutionrf.ru/rzd-1/gl-8/st-133-krf>.

---

# Сведения об авторах

Борисенко Максим Сергеевич – студент 3-го курса бакалаврской программы «Политология» НИУ ВШЭ – СПб. E-mail: piterwindow@mail.ru

Брянцев Иван Иванович – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ ПИУ им. П.А. Столыпина (г. Саратов). E-mail: iibry@yandex.ru

Вандышева Елена Александровна – старший преподаватель Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, координатор антикоррупционного образования Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». E-mail: vandisheva@gmail.com

Везирова Алена Мубарисовна – магистр политологии, выпускница магистерской программы «Политика и управление» НИУ ВШЭ – СПб. E-mail: alena.vezirova@yandex.ru

Гармаш Мария Владимировна – выпускница бакалаврской программы «Политология» НИУ ВШЭ – СПб. E-mail: maria\_garmash@mail.ru

Гонтмахер Евгений Шлемович – доктор экономических наук, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН, заместитель руководителя Комитета гражданских инициатив. E-mail: e.gont53@gmail.com

Горный Михаил Бениаминович – кандидат физико-математических наук, исполнительный директор Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия». E-mail: mg@strategy-spb.ru

Карастелев Вадим Евгеньевич – кандидат политических наук, координатор проекта «Гражданин и полиция» Московской Хельсинкской группы. E-mail: vprutin@gmail.com

Кирилюк Оксана Георгиевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ ПИУ им. П.А. Столыпина (г. Саратов). E-mail: oksanakirilyuk@bk.ru

Козлова Наталия Николаевна – доктор политических наук, профессор кафедры политологии ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет». E-mail: tver-rapn@mail.ru

Кроуфорд Клаудиа – руководитель офиса Фонда Конрада Аденауэра в Москве с 2013 г.: ранее депутат Германского Бундестага (1990–2005), федеральный министр Германии по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи (1994–1998), руководитель офисов Фонда Конрада Аденауэра в Белграде (2005–2010) и в Лондоне (2010–2013). E-mail: claudia.crawford@kas.de

Лебедев Олег Ермолаевич – доктор педагогических наук, профессор НИУ ВШЭ – СПб, член-корреспондент РАО, председатель Комитета по образованию Санкт-Петербурга в 1991–1996 гг. E-mail: o\_lebed@mail.ru

Мизулин Михаил Юрьевич – кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и политического управления Школы публичной политики и управления Института общественных наук РАНХиГС. E-mail: mmizulin@mail.ru

Митрофаненко Валерий Валентинович – кандидат педагогических наук, доцент кафедры социальных технологий СКФУ, председатель Ставропольского регионального отделения российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании», координатор Движения Добровольцев Ставрополя и Ассоциации добровольческих движений Кавказа. E-mail: mit\_w@mail.ru

Монахов Виктор Николаевич – кандидат юридических наук, профессор кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности при НИУ ВШЭ. E-mail: vm@48.org

Овчарова Ольга Геннадьевна – доктор политических наук, профессор Российской государственной специализированной академии искусств, профессор Российского государственного гуманитарного университета, координатор исследовательского комитета по гендерной политологии РАПН. E-mail: ovcharovao@yandex.ru

Сапсай Иван Алексеевич – студент 4-го курса бакалаврской программы «Политология», участник научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб. E-mail: Mrsaps77@gmail.com

Стародубцев Андрей Владимирович – кандидат политических наук, доцент, академический руководитель бакалаврской программы «Политология и мировая политика» НИУ ВШЭ – СПб, научный сотрудник Александровского института Университета Хельсинки. E-mail: astarodubtsev@gmail.com

Сунгуров Александр Юрьевич – доктор политических наук, руководитель Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, президент Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия». E-mail: asungurov@mail.ru

Тиняков Даниил Кириллович – аспирант Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, аспирантская школа по политическим наукам НИУ ВШЭ. E-mail: dtinyakov@hse.ru

Успенская Валентина Ивановна – кандидат философских наук, доцент кафедры политологии ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет». E-mail: v.uspenskaya2014@yandex.ru

Хананашвили Нодари Лотариевич – кандидат юридических наук, президент Национальной ассоциации благотворительных организаций. E-mail: hananashvili@mail.ru

Чудецкий Александр Николаевич – магистр политологии, выпускник магистерской программы «Политика и управление» НИУ ВШЭ – СПб, учитель истории и обществознания, экономики и права ГБОУ СОШ № 338. E-mail: 0000000025@mail.ru

# РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ: ВЗГЛЯД ИЗ 2017 ГОДА

**Коллективная монография**  
*Под редакцией А.Ю. Сунгурова*

*Редактор и корректор: Капитонов Д.М.*  
*Технический редактор: Фофанова Н.М.*  
*Дизайн и компьютерная верстка: Малышева И.Ю.*

ISBN 978-5-87857-277-4



Подписано в печать 22.01.2018.  
Формат издания 60х90/16. Печ. л. 15. Печать офсетная.  
Гарнитура FreeSetC. Тираж 500 экз. Заказ № 0334.

Издательство «Норма»,  
190005, Санкт-Петербург,  
7-я Красноармейская ул., д. 25, лит. А, пом. 14-н № 7.  
Тел. (812)712-6773

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами  
в Первой Академической типографии «Наука».  
199034, Санкт-Петербург, 9-я линия В.О., д. 12/28.