

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 3 • 2020 • ИЮЛЬ — СЕНТЯБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология управления

Борщевский Г.А. Становление и развитие проектного управления на федеральном уровне в России 3

Воронов А.С., Леонтьева Л.С., Орлова Л.Н., Сухарева М.А. Общие принципы оценки основных показателей развития человеческого капитала по технологическим укладам 38

Межконфессиональные и межнациональные отношения

Буланов М.В., Тлимахова Л.Х. Эволюция факторов социализации в контексте формирования гражданской идентичности 63

Осипова В.В. Эволюция органов регулирования государственно-конфессиональных отношений в условиях постсоветской трансформации России (1990–1997 гг.) 76

Петрунина О.Е. Первые шаги национальной Церкви: патриаршие выборы в Антиохийской православной церкви в 1906 г. (по донесениям российских консулов) 94

Отраслевое управление

Отровский А.В., Егорова В.А. Кадры XXI века: умение учиться как обязательное условие непрерывного образования 111

Государственное управление за рубежом

Егоров Е.В., Бакытжанова А.М. Тенденции развития и направления совершенствования пенсионной системы в Республике Казахстан 126

Из истории управления

Волгин Е.И. Судьба Закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. 150

CONTENTS

Management theory and methodology

- Borshchevsky G.A.* Formation and development of project management at the federal level in Russia 3
- Voronov A.S., Leontieva L.S., Orlova L.N., Sukhareva M.A.* General principles for assessing the main indicators of human capital development by technological paradigms 38

Interfaith and interethnic relations

- Bulanov M.V., Tlimakhova L.Kh.* The evolution of socialization factors in the context of the formation of civic identity..... 63
- Osipova V.V.* The evolution of bodies of regulation of state-confessional relations in the conditions of post-soviet transformation of Russia (1990–1997)..... 76
- Petrunina O.E.* The first steps of the national Church: Patriarchal elections in the Antiochian Orthodox Church in 1906 (according to reports from Russian consuls) 94

Industry management

- Ostrovsky A.V., Egorova V.A.* Workforce of the XXI century: learning to learn as a prerequisite for lifelong education 111

Public administration abroad

- Egorov E.V., Bakytzhanova A.M.* Trends in the development and improvement of the pension system in the Republic of Kazakhstan 126

From the history of management

- Volgin E.I.* The problem of the adoption of the Law “On Political Parties” in the second half of the 1990s. 150

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Г.А. Борщевский

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ

Внедрение проектного управления в РФ идет уже длительное время, но со значительными трудностями, возникающими, в частности, из-за отсутствия анализа причин успехов и неудач при реализации приоритетных и национальных проектов. Целью данной статьи является разработка методологии оценки успешности проектного управления на федеральном уровне. Используются количественные (нормирование, расчет темпов прироста показателей, корреляционный анализ, статистический анализ) и качественные методы (классификация, бенчмаркинг, сравнительно-правовой анализ). Выделены три периода внедрения проектного управления на федеральном уровне (2006–2013, 2016–2018 и 2019–2024 гг.), определены их сходство и специфика. Доказано постепенное приближение структуры проектов к «классическим» стандартам проектного менеджмента (PMBoK, PRINCE и др.) и рост уровня их зрелости. В первый период проекты инициировались преимущественно в кризисных отраслях, а в последний — в успешных. При этом выявлена стагнация развития проектного управления: приоритизация проектов недостаточно учитывает ожидания населения; значительная часть целей проектов не подлежит статистической оценке и слабо интегрирована с государственными программами; цели проектов излишне амбициозны и слабо соотносятся с трендами развития отраслей. Предложена модель оценки успешности проектного управления на федеральном уровне, а также набор мер по совершенствованию проектного управления. Выводы интегрированы в актуальную научную дискуссию.

Ключевые слова: проектное управление, приоритетный проект, национальный проект, закон Вагнера, оценка эффективности, приоритизация, целевой показатель, федеральное статистическое наблюдение.

The implementation of project management in the Russian Federation has been going on for a long time, but with great difficulties. One of the reasons of it is the lack of reflection of the successes and failures of priority and national

Борщевский Георгий Александрович – доктор политических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия; e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru

projects. The purpose of the paper is to develop an approach to assessing the achievement of federal projects management. We used both quantitative (e.g. standardization, calculation of growth rates, correlation analysis, statistical analysis) and qualitative methods (e.g. classification, benchmarking, comparative legal analysis). We identified three periods of project management: 2006–2013, 2016–2018 and 2019–2024, and determined their similarities and specifics. As a result we proved the gradual approximation of the projects structure to the “classical” standards of project management (PMBok, PRINCE, etc.), and the growth of their maturity level. Wherein, the prioritization of projects does not take into account the public expectations. In the first period, projects were initiated primarily in crisis sectors of the national economy, and in the last, in successful ones. A significant part of the projects` goals is not subject to statistical evaluation and was poorly integrated with government programs. The projects` goals in most cases are overly ambitious and do not correlate with socio-economic development trends. We empirically confirmed the hypothesis about increasing projects funding during periods of economic growth. Also we established a set of organizational, legal and financial proposals. Our conclusions are included in the current scientific discussion on the problems of improving project management.

Key words: project management, priority project, national project, Wagner’s law, performance evaluation, prioritization, target indicator, federal statistical monitoring.

Введение

Попытки перехода к проектному управлению предпринимаются в России давно. Реализуемые проекты представляют собой взаимосвязанные мероприятия, обеспечивающие в условиях временных и ресурсных ограничений достижение национальных целей и решение стратегических задач, поставленных Президентом РФ в «майском» указе¹.

Выделяются три периода реализации проектов на федеральном уровне: приоритетные национальные проекты 2006–2013 гг.; приоритетные проекты 2016–2025 гг., прекращенные в 2018 г.; национальные проекты 2019–2024 гг.

С момента своего появления до настоящего времени проекты аккумулируют значительные средства. Например, бюджет нацпроектов 2019–2024 гг. превышает 26 трлн руб.² Вместе с тем, преимущества проектного управления используются далеко не в полной

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20, ст. 2817.

² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. С. 2.

мере, что признано на самом высоком уровне³. Это во многом объясняется методической непроработанностью, несовершенством оценки эффективности и слабым учетом предыдущего опыта⁴.

В этой связи цель данной статьи состоит в выработке методологии оценки успешности проектного управления на федеральном уровне. Успешность в данном контексте понимается как достижение поставленных целей при соответствии мировым стандартам, четкой приоритизации, целеполагании и адекватном финансировании. Структура статьи построена в соответствии с данной логикой. Исследовательская гипотеза базируется на предположении о поступательном улучшении характеристик проектов от периода к периоду.

Реализация исследовательской программы позволит выработать практические рекомендации по оптимизации проектной деятельности на федеральном уровне, а также проверить соответствие отечественных проектов мировым стандартам (вклад в теорию).

Обзор литературы

Проведенный тезаурусный анализ выявил сотни работ по проектному управлению в государственном секторе на русском языке и сотни тысяч на английском⁵. Их обзор требует предметно-тематической классификации.

Прежде всего, отметим, что проектное управление в государственном секторе имеет глубокие корни в экономической теории. Оно соотносится с теорией развития Ф. Листа об активной роли государства в догоняющих экономиках⁶, с известным законом А. Вагнера об увеличении государственных расходов в период роста экономики и альтернативной к нему гипотезой Д.М. Кейнса⁷.

³ См.: Путин В.В. Выступление на совещании по реализации мер поддержки экономики и социальной сферы 19.05.2019; Кудрин А.Л. Выступление на Гайдаровском форуме 16.01.2019.

⁴ Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017; Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54.

⁵ В базе РИНЦ автором выявлено свыше 820 работ по запросам «приоритетные проекты» и «национальные проекты», в базе Web of Science почти 300 тыс. публикаций (май 2020).

⁶ Hagemann H., Seiter S., Wendler E. (eds.). The Economic Thought of Friedrich List. L.: Routledge, 2019.

⁷ Lingxiao W., Peculea A.D., Xu H. The relationship between public expenditure and economic growth in Romania: Does it obey Wagner's or Keynes's Law? // Theoretical &

Безусловна связь с теорией дирижизма и индикативного планирования Ф. Перру⁸, а также с теориями «провалов» рынка и общественного блага П. Самуэльсона⁹.

Многообразные стандарты проектного менеджмента группируются по уровню регламентации от «водопадных» до гибких и по технологичности от «процессных» до детальных¹⁰. Не вдаваясь в нюансы, описанные в специальной литературе¹¹, отметим, что из традиционных стандартов наиболее известны американский Свод знаний по управлению проектами (PMBoK)¹² и британский Стандарт управления проектами в контролируемых средах (PRINCE)¹³, а из гибких — японский стандарт внедрения инноваций (P2M) и семейство стандартов Agile. Первые акцентированы на контроле и планировании, вторые — на коммуникациях и адаптивности.

Существуют международный стандарт управления проектами¹⁴ и модель их зрелости (PjM3), на основе которых разработаны отечественные ГОСТы¹⁵,

Applied Economics. 2016. Vol. 23. No 3. P. 41–52; Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Wagner's law vs. Keynes' hypothesis in very different countries (Armenia and Spain) // Journal of Policy Modeling. 2019. Vol. 41. No 4. P. 747–762.

⁸ *Perroux F.* The pole of development's new place in a general theory of economic activity. In: Regional economic development. L.: Routledge, 2017. P. 48–76.

⁹ *Boskin M.J.* Paul Samuelson's Contributions to Public Economics. In: Paul Samuelson. L.: Palgrave Macmillan, 2019.

¹⁰ *Никулина И.Е., Николаенко В.С.* Становление и развитие концепций управления проектами и риск-менеджмента // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 195–210.

¹¹ *Fitsilis P., Chalatsis T.* Adoption of Project Management Practices in Public Organizations // iBusiness. 2014. No 6. P. 131–142; *Žurga G.* Project management in public administration. TPM — Total Project Management maturity model. The case of Slovenian public administration // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2018. No 5. P. 144–159; *Braun B.N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G.* International Standards and ICT Projects in Public Administration: Introducing Electronic Voting in Norway, Estonia and Switzerland Compared // Halduskultuur. 2019. Vol. 19. No 2. P. 8–22.

¹² Guide to the Project Management Body of Knowledge. 6th ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2017.

¹³ Guidelines for managing projects. How to organize, plan and control projects. L.: Department for Business, Innovation and Skills, 2010.

¹⁴ Стандарт ISO 21500:2012 «Руководство по проектному менеджменту».

¹⁵ ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»; ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»; ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой»; ГОСТ Р 58184-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения»; ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту».

Несмотря на столь солидный методологический бэкграунд, существуют противоречия даже на уровне терминологии проектного управления. Например, стандарт РМВоК определяет проект как процесс, стандарт ISO 21500:2012 — как набор процессов, стандарт PRINCE — как деятельность, Всемирный банк¹⁶ и ГОСТ Р 54869-2011 — как набор (комплекс) мероприятий.

Различаются и подходы к пониманию проектов в государственном секторе. В России нормативно закреплено понятие национального проекта¹⁷, но в научной литературе встречаются и другие близкие по смыслу понятия: проект государственного сектора¹⁸, приоритетный проект¹⁹, государственно-административный проект²⁰, публичный проект²¹, государственный проект²².

Одни авторы относят проекты к парадигме Нового государственного управления²³, другие — к теории общественно-государственного управления²⁴.

В иноязычных публикациях, посвященных проектному управлению в госсекторе, констатируются проблемы оценки эффективности²⁵,

¹⁶ World Bank Project Cycle // <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/projectcycle> (дата обращения: 05/06/2020).

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 26.03.2020) «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» // СЗ РФ. 05.11.2018, № 45, ст. 6947.

¹⁸ *Pulmanis E.* Micro-economical aspects of public projects: impact factors for project efficiency and sustainability // *Project Management World Journal*. 2015. Vol. IV, Issue VI. P. 1–15; *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // *Управленческие науки*. 2016. № 4. С. 44–52.

¹⁹ *Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В.* Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 1. С. 158–166.

²⁰ *Якимова М.Н., Красильников Д.Г.* Специфика проекта государственно-административной сферы // *Искусство управления*. 2018. № 3. С. 380–395.

²¹ *Gasik S.* National public projects implementation systems: How to Improve public projects delivery from the country level // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2016. Vol. 226. P. 351–357.

²² *Jalochaa B., Kraneb H.P., Ekambaram A., Prawelska-Skrzypekd G.* Key competences of public sector project managers // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2014. No 119. P. 247–256.

²³ *Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б.* Концепция нового подхода к управлению проектами в деятельности государственных служащих // *Бизнес-информатика*. 2016. № 4. С. 60–69.

²⁴ *Чаркина Е.С.* Указ соч. С. 10.

²⁵ *Kossova T., Sheluntcova M.* Evaluating performance of public sector projects in Russia: The choice of a social discount rate // *International Journal of Project Management*. 2016. Vol. 34. No 3. P. 403–411.

игнорирование уникального опыта планирования в СССР²⁶ и потеря «фокуса» на результат по мере реализации проектов, требующего сильного политического контроля²⁷.

Первый период внедрения проектного управления в РФ, как видно из табл. 1, начался в конце 2005 г.

Таблица 1

Хронология первого периода проектного управления в РФ

Год	Событие	Правовой акт
2005	Президентом РФ сформулирована программа приоритетных национальных проектов	Расширенное совещание Президента РФ с членами Правительства РФ от 05.09.2005
	Создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов (ПНП)	Указ Президента РФ от 21.09.2005 № 1226
2006	Начало реализации ПНП на 2006–2008 гг.	Программы реализации утверждены Советом
	Создан Совет по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 13.07.2006 № 698
2007	План подготовки 27 нормативных правовых актов по реализации ПНП до 2010 г.	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2007 № 1626-р
2008	Перечень ПНП отражен в Основных направлениях деятельности Правительства	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р
	ПНП развития АПК преобразован в государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.»	Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446
2010	Начало реализации Государственных программ РФ (ГП), которые включают ФЦП	Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588
	Утверждены параметры ПНП на 2011–2013 гг.	Заседание Совета по реализации ПНП и демографической политике от 29.07.2010
	Создана Комиссия по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 20.09.2010 № 1142

²⁶ Taylor M., Kukina I. Planning History in and of Russia and the Soviet Union. In: The Routledge Handbook of Planning History / ed. by C. Hein. L.: Routledge, 2017. P. 192–207.

²⁷ Williams T., Hang Vo, Bourne M., Bourne P., Cooke-Davies T., Kirkham R., Masterton G., Quattrone P., Valette J. A cross-national comparison of public project benefits management practices—the effectiveness of benefits management frameworks in application // Production Planning & Control. 2019. No 9. P. 1–16.

Год	Событие	Правовой акт
2011	Введен первый ГОСТ по проектному управлению (Р 54869-2011)	Приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1582-ст
2012	Опубликованы 11 «майских» указов, задающих приоритеты развития до 2018 г.	Указы Президента РФ от 07.05.2012 №№ 596–606
	Создан Совет по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 31.08.2012 № 1248
2013	Создан Совет по внедрению проектного управления в ФОИВ и субъектах РФ	Приказ Минэкономразвития России от 05.06.2013 № 304
	В бюджете отражены госпрограммы РФ, субъектов РФ и местные программы	Ст. 179 БК РФ в ред. ФЗ от 07.05.2013 № 104-ФЗ
	Создан Совет по жилищной политике и повышению доступности жилья	Указ Президента РФ от 27.07.2013 № 651

Источник: здесь и далее — составлено автором.

Официальные источники оценивали его эффект позитивно²⁸, но эксперты отметили такие системные недостатки, как фрагментарность²⁹, отсутствие институциональных изменений³⁰, в частности, воссоздания единого народнохозяйственного комплекса³¹, оторванность от бюджетного процесса³².

Второй период проектного управления, связанный с переходом к приоритетным проектам, авторы объясняли исчерпанием потенциала государственных программ. При этом смешение проектного и процессного подходов, распыление финансирования и

²⁸ Показательна оценка Министра здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабова: «Мы считаем, что проект [«Здоровье» — авт.] состоялся. По всем направлениям нам удалось осуществить задуманное на 95–100%» Цит. по: Приоритетные национальные проекты: федеральное и региональное измерения. Информационно-аналитические материалы. Казань: Госсовет Республики Татарстан, 2007. С. 34.

²⁹ Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 37–44.

³⁰ Mau V.A. Global trends and national goals: Russia approaches a new model of economic growth // Russian Journal of Economics. 2019. Vol. 5. No 1. P. 27–45.

³¹ Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // Модернизация. Инновации. Развитие. 2019. № 3. С. 369–379.

³² Гончаров А.И., Дербизова С.А. Совершенствование учета программно-целевых ассигнований федерального бюджета в национальных проектах // Финансы и кредит. 2009. № 19. С. 22–27.

нечеткая постановка целей привели к невысокой эффективности проектов³³, которые были рассчитаны до 2025 г., но свернуты уже в 2018-м (табл. 2).

Вместе с тем в тот период проектная деятельность упорядочилась: ряд государственных программ переведен на проектный принцип реализации; появилось Положение об организации проектной деятельности в Правительстве (далее — Положение)³⁴, паспорта проектов, риск-менеджмент, обучение госслужащих проектной деятельности.

Таблица 2

Хронология второго и третьего периодов проектного управления

Год	Событие	Правовой акт
2014	Изданы методические рекомендации по внедрению проектного управления в ФОИВ	Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ
	Принят закон о стратегическом планировании	Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ
2015	Президент РФ предложил создать проектные офисы и в регионах	Пленарное заседание ПМЭФ 19.06.2015
2016	Созданы Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам, его президентом и проектный офис Правительства РФ	Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306
	Начало реализации 11 направлений стратегического развития (29 приоритетных проектов), рассчитанных до 2025 г.	Заседание Совета по стратегическому планированию и приоритетным проектам от 13.07.2016
	Утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ	Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050
	Утвержден двухлетний план по организации проектной деятельности (32 мероприятия)	Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2016 № 2165-р

³³ Чаркина Е.С. Указ. соч. С. 11.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 (утратило силу). В развитие данного Положения утверждены 11 методических рекомендаций по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти, по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе), паспортов, планов реализации, по мониторингу, управлению изменениями, завершению проектов, оценке и осуществлению внешнего управления проектами.

Год	Событие	Правовой акт
2017	Перевод 5 «пилотных» ГП на проектное управление	Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242
	Изданы методические рекомендации по организации проектной деятельности в ФОИВ, подготовке предложения, паспортов, планов реализации, мониторингу, управлению изменениями, завершению, оценке, внешнему управлению проектами	Утверждены проектным офисом Правительства РФ от 12.12.2017 № 9286п-П6
2018	Начало реализации 13 национальных проектов, рассчитанных до 2024 г.	Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204
	Создан Совет по стратегическому развитию по национальным проектам	Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444
	Изданы методические рекомендации по проектной деятельности в ФОИВ	Утверждены Правительством РФ от 12.03.2018 № 1937п-П6
	Утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ	Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288
2019	Президент РФ подверг критике реализацию нацпроектов	Заседание Совета по стратегическому развитию по нацпроектам от 25.12.2019
2020	Корректировка нацпроектов в связи с эпидемией коронавируса	Поручение Президента РФ по итогам совещания с Правительством РФ 02.06.2020

В 2018 г. национальные проекты объявлены Президентом механизмом для стратегического прорыва страны (см. табл. 3) и начался *третий период* проектного управления. Нацпроекты подверглись обоснованной критике. Ряд экспертов считают их национальными лишь по названию, а на деле они инициированы «сверху», без участия общества³⁵. Проекты не упоминаются в Федеральном законе «О стратегическом планировании», что снижает их эффективность³⁶. Академик А.Г. Аганбегян отметил крайне низкий (0,2–0,6% в год) заложенный в них потенциал роста

³⁵ Национальными по своему существу проектами называют строительство моста на о. Русский, стадиона «Фишт» в г. Сочи, моста через Керченский пролив, космодрома «Восточный», газопровода «Сила Сибири» и другие, не входящие в число собственно нацпроектов. См.: Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестн. Евразийской науки. 2019. № 1. С. 1–12.

³⁶ Бухвальд Е.М. Указ. соч. С. 51.

Общая характеристика проектов по периодам реализации

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Цель	«Концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России» (В.В. Путин, 05.09.2005)	«Каждый проект должен быть нацелен на ограниченный круг наиболее острых... и сложных, задач, решение которых может дать системный позитивный эффект для развития страны, повысить качество жизни граждан» (В.В. Путин, 13.06.2016)	«Мы должны совершить настоящий прорыв... чтобы обеспечить благополучие и новое качество жизни граждан России... Наши проекты... именные национальные, что предполагает консолидацию усилий... власти, ... общества и... бизнеса (В.В. Путин, 24.10.2018)
Название	Приоритетные национальные проекты	Приоритетные программы и проекты	Национальные проекты (состоят из федеральных проектов)
Период	2006–2007 гг., продлены до 2010 г. и до 2013 г.	План 2016–2025 гг., факт 2016–2018 гг.	2019–2024 гг.
Направления	Здоровье; Образование; Доступное и комфортное жилье — гражданам России; Развитие агропромышленного комплекса	Ипотека и арендное жилье; Здравоохранение; Образование; ЖКХ и городская среда; Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; Экология; Моногорода; Безопасные и качественные дороги; Реформа контрольной и надзорной деятельности; Производительность труда; Международная кооперация и экспорт	Демография; Здравоохранение; Образование; Безопасные и качественные автодороги; Экология; Наука; Жилье и городская среда; Цифровая экономика; Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры; Культура; Международная кооперация и экспорт; Производительность труда и поддержка занятости
Правовой статус	Программа реализации каждого проекта утверждена президентом Совета при Президенте	Непрямая связь с 11 «майскими» указами Президента (2012) Паспорта проектов утверждены президентом Совета при Президенте	Предусмотрены «майским» указом Президента (2018) Паспорта проектов утверждены президентом Совета при Президенте

экономики³⁷. А.Л. Кудрин также констатировал лишь 0,5%-ное влияние на увеличение роста экономики и заявил, что «выполнение нацпроектов не приводит к достижению национальных целей»³⁸. В.Л. Иноземцев отметил нерелевантность целей³⁹, а А.Я. Запорожан назвал нацпроекты шагом назад после госпрограмм, так как они слабее в плане методологии⁴⁰.

В целом анализ публикаций выявил недостаточный содержательный анализ общих тенденций и специфики трех периодов проектного управления в России, что актуализирует необходимость настоящего исследования.

Данные и методы

Оценка успешности внедрения проектного управления базировалась на ряде предположений, проверка которых обусловила задачи (этапы) работы: 1) соответствие лучшим практикам, 2) приоритизация, 3) целеполагание, 4) достаточное финансовое обеспечение, 5) достижение поставленных целей.

1. *Проверка соответствия лучшим практикам* предполагала сравнение с распространенными стандартами проектного управления: РМВоК, P2M⁴¹, PRINCE, ISO 21500:2012, ГОСТ Р 54869-011, стандартами Agile и Моделью зрелости управления проектами PjM3. Не рассмотрены специфические стандарты, относящиеся к проектам в ИТ-сфере (DSDM, FDD, BDD), инженерии («последний планировщик») и т.п. В каждом стандарте выделены базовые параметры и проверено их отражение в правоустанавливающих документах РФ по проектам трех периодов. Оценки квантифицированы: полное соответствие по каждому анализируемому параметру оценено в два балла, частичное — в один балл, несоответствие — в ноль баллов.

2. *Проверка приоритизации* предполагала оценку состава проектов по двум критериям: 1) оценка населением проблемного фона

³⁷ Аганбегян А.Г. Для выхода из стагнации нужны коренные изменения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 3. С. 28–39.

³⁸ Кудрин А.Л. Тезисы доклада на Петербургском международном экономическом форуме // Коммерсант. 2019. 6 июня.

³⁹ Иноземцев В.Л. Экономика и политика глобализации: уроки прошлого для настоящего и будущего // Век глобализации. 2019. № 2. С. 3–15.

⁴⁰ Запорожан А.Я. К вопросу о реализации национальных проектов // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 18–23.

⁴¹ Project Management Handbook. Brussels: European Regional Development Fund, 2014.

в данный период, 2) динамика показателей социально-экономического развития (далее — СЭР).

В первом случае источником служили данные опросов ВЦИОМ «Динамика социальных настроений»⁴² в начале каждого периода. Ответы респондентов на вопрос: «Какие проблемы вы считаете наиболее важными для страны в целом?» ранжированы в порядке убывания значимости и сопоставлены с направлениями проектов.

Во втором случае выявлены заложенные в проекты целевые показатели эффективности и сопоставлены с программой федеральных статистических наблюдений. Для сопоставимости все показатели нормированы (выражены в процентах). По каждому целевому показателю, имеющему статистический эквивалент, получены фактические значения за период, предшествующий началу реализации проекта. Значения показателей агрегированы по формуле:

$$P = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{x_{r,i}}{x_{b,i}} - 1 \right) \times 100}{N} \quad (1)$$

где: P — средний темп прироста показателей по проекту, N — число целевых показателей, $x_{r,i}$ — значения показателей в последний оцениваемый год, $x_{b,i}$ — значения показателей в первый оцениваемый год.

Определено, по каким проектам до начала их реализации происходило снижение релевантных показателей, а по каким рост. Для большинства показателей позитивно оценивается рост, но для некоторых (заболеваемость, смертность и т.п.) как прирост учитывалось их снижение. Проверены рабочие гипотезы: Н.1 — проекты инициированы в кризисных отраслях (сферах) с целью остановить спад; Н.2 — проекты инициированы в успешных отраслях с целью закрепить рост. Полученные выводы позволили оценить реальную приоритетность проектов для населения и экономики РФ.

3. *Проверка корректности целеполагания* связана, главным образом, с измеримостью и обоснованностью целей проектов.

Вопрос об измеримости целевых показателей отчасти решен уже на этапе, когда мы соотнесли их с официальной статистикой. Невозможность проверки достижения показателей по данным статистики создает риски манипулирования показателями, их произвольного изменения, недоступности отчетных данных. Все это негативно сказывается на успешности проектов.

Обоснованность целей предполагает их сопоставимость в различные периоды. Госуправление требует преемственности, воз-

⁴² База данных ВЦИОМ // <https://wciom.ru/news/ratings/indeks> (дата обращения: 20.06.2020).

возможности сравнения запланированных и достигнутых результатов. Поэтому мы сравнили целевые показатели аналогичных проектов в первый, второй и третий периоды, определив доли повторяющихся и новых показателей. Также сравнены целевые показатели проектов и реализуемых одновременно федеральных целевых и государственных программ РФ и выяснено, как цели проектов согласованы друг с другом и с другими инструментами СЭР.

4. *Проверка финансовой обеспеченности* предполагала сравнение выделенных на реализацию проектов в каждый период объемов средств с уровнем их кассового освоения по данным Счетной палаты РФ. Общий объем ежегодного финансирования проектов определен, согласно итоговой бюджетной росписи федерального бюджета. Для сопоставимости годовой объем финансирования проектов в каждый период рассчитан в масштабе цен 2018 г. с поправкой на уровень инфляции по данным Банка России.

Кроме того, динамика финансирования проектов сопоставлена с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ с целью проверки применимости законов Вагнера и Кейнса⁴³. Предложены две гипотезы: Н.3 — финансирование проектов возрастает в годы экономического роста (закон Вагнера); Н.4 — финансирование проектов увеличивается в периоды кризисов (закон Кейнса).

5. *Проверка достижения целей* проведена в двух аспектах. Во-первых, по целевым показателям, имеющим статистические эквиваленты, сравнены плановые и достигнутые значения в момент завершения проектов первого и второго периодов, определена доля своевременно достигнутых показателей.

Во-вторых, выделены проекты различных периодов с высоким уровнем преемственности целей и по формуле (1) рассчитан прирост СЭР по их агрегированным показателям до и в период реализации проектов. Эти данные сопоставлены с прогнозными значениями целевых показателей проектов 2019–2024 гг. Если плановые значения продолжали эмпирический тренд, делался вывод о реалистичности целей, а в случае существенного отклонения от тренда — вывод о слабой связи целей проектов с процессами СЭР.

После проверки всех предположений сделан вывод о том, происходит ли поступательное улучшение характеристик проектов. Для этого рассчитан агрегированный индекс успешности проектов по каждому периоду.

⁴³ Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Op. cit. P. 200.

На основе полученных новых данных сформулированы предложения по оптимизации проектного управления и вопросы для научной дискуссии.

Результаты

1. Проверка соответствия лучшим практикам.

Соотнесем параметры проектов с базовыми стандартами (табл. 4).

Таблица 4

Соответствие структуры проектов основным стандартам

№ п/п	РМВоК	Р2М	PRINCE2	ISO 21500: 2012 / ГОСТ Р 54869-2011	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Управление интеграцией	Управление стратегией	Мандат на проект	Управление интеграцией	-	+/-	+
2	Управление содержанием	Управление целями	Описание проекта	Управление содержанием	+/-	+	+
3	Управление расписанием	Организационное управление	Точки контроля	Управление сроками	+/-	+	+
4	Управление рисками	Управление рисками	Журнал рисков	Управление рисками	-	+/-	-
5	Управление стоимостью	Управление стоимостью	Экономическое обоснование	Управление затратами	-	-	+/-
6	Управление ресурсами	Управление ресурсами	Подход к реализации	-	+/-	+/-	+/-
7	Управление заинтересованными сторонами	Управление отношениями	-	Управление заинтересованными сторонами	-	+/-	-
8	Управление коммуникациями	Управление коммуникациями	-	Управление обменом информацией	-	+/-	+/-
9	Управление качеством	-	План качества	Управление качеством	-	-	-
10	Управление закупками	-	-	Управление поставками	-	-	-
11	-	-	-	Управление персоналом	-	-	-

№ п/п	РМВоК	Р2М	PRINCE2	ISO 21500: 2012 / ГОСТ Р 54869-2011	2006–2013	2016–2018	2019–2024
12	-	-	Контроль границ стадий	-	+	+	+
13	-	-	Управление производством продукта	-	-	-	-
14	-	-	Контроль и отчетность	-	+/-	+	+
15	-	-	Завершение проекта	-	-	+/-	+/-
16	-	-	Управление изменениями	-	-	+	+
17	-	Управление ИТ	-	-	-	-	+
18	-	Управление финансированием	-	-	+	+	+
19	-	Управление системами	-	-	-	+	+

Примечание: «+» полное соответствие, «+/-» частичное», «-» несоответствие.

Проведенный анализ структуры проектов выявил неполное соответствие пяти «классическим» стандартам проектного управления. Усредненная оценка по 19 параметрам составила 8 баллов из 38 возможных (21%) для проектов первого периода, 20 баллов (53%) для проектов второго периода и 22 балла (58%) для третьего. Высокий уровень соответствия стандартам выявлен по таким параметрам, как управление содержанием (целями), расписанием (сроками), отчетностью, финансированием. При этом проекты всех трех периодов не отвечают таким параметрам, как управление качеством, поставками (закупками), персоналом и производством продукта.

Во второй период по сравнению с первым произошли улучшения по большинству параметров. В третий период усилилось соответствие в области управления интеграцией (стратегией), стоимостью и информационными технологиями. Речь идет о включении нацпроектов в «майский» указ Президента (интеграция в систему планирования), норме о минимизации стоимости про-

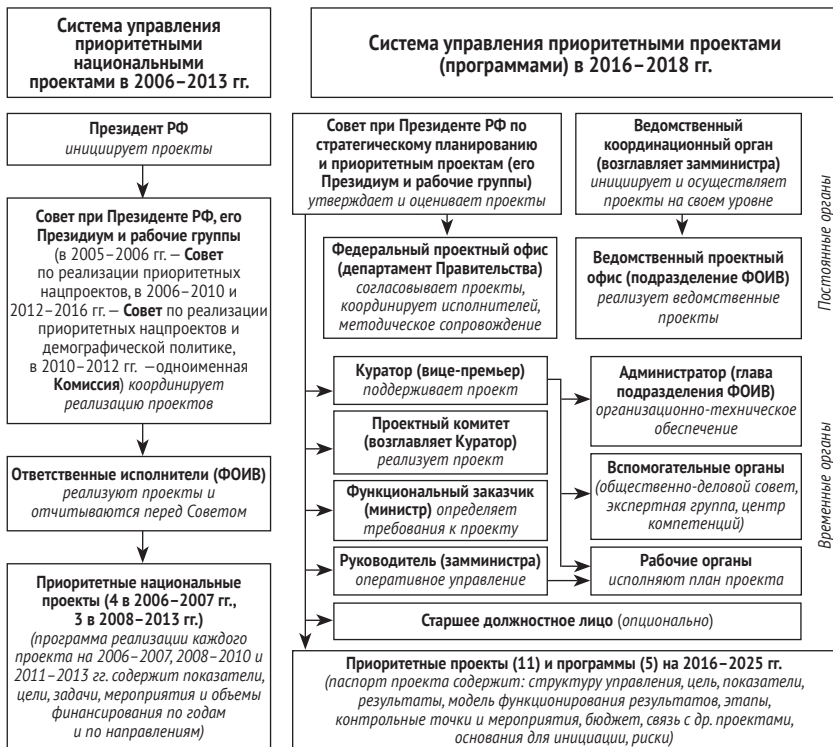


Рис. 1. Система управления проектами в 2005–2020 гг.

ектов⁴⁴ и внедрении подсистемы управления нацпроектами в ГИИС «Электронный бюджет». При этом в третий период ухудшились параметры управления проектными рисками и заинтересованными сторонами⁴⁵.

При сопоставлении с гибкими стандартами семейства Agile выявлено полное несоответствие им анализируемых проектов всех трех периодов⁴⁶.

Теперь рассмотрим изменения системы управления проектами (рис. 1).

В первый период отмечена организационная нечеткость. Хотя был создан специальный Совет при Президенте, но роли в управлении проектами не были разделены, и ведомства-исполнители не смогли перейти на проектные принципы работы. Цели и целевые показатели были определены в самом общем виде. Во второй период система управления стала многоуровневой: общее руководство осуществлял президиум Совета при Президенте, текущее руководство — Проектный офис Правительства, аналогичные органы созданы в федеральных ведомствах и в регионах. Для управления отдельными проектами появились временные органы. Разработан паспорт для каждого проекта. В третий период число уровней управления уменьшилось, статус руководителей проектов повысился, усилился контроль.

Сравнение систем управления проектами в РФ (рис. 1) со стандартами (табл. 5) выявило максимум соответствия (10 баллов из 14, или 71%) во второй период, 6 баллов (43%) в третий и лишь 2 балла (14%) в первый.

Должности руководителя, администратора и куратора проекта перешли из стандартов в нормативные акты. Во второй период также выделялись роли функционального заказчика, старшего менеджера (старшее должностное лицо, опциональная позиция) и стейкхолдеров (заинтересованных сторон). В третий период последние позиции были исключены из паспортов нацпроектов.

⁴⁴ «Реализация мероприятий федеральных проектов, позволяющих оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий» (п. 8 Положения в ред. 2018).

⁴⁵ Соответствующие разделы отсутствуют в новой редакции Положения.

⁴⁶ Речь идет о принципах «Манифеста Agile»: люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов; работающий продукт важнее исчерпывающей документации; сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта; готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану. См.: *Braun B.N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G.* Op. cit. P. 9.

Соответствие стандартам системы управления проектами

№ п/п	РМВоК	PRINCE2	ISO 21500:2012	ГОСТ Р 54869-2011	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Директор	Гл. пользователь	Руководитель	Руководитель	+	+	+
2	Старший менеджер	Гл. специалист	Команда проекта	Команда проекта	-	+/-	-
3	Менеджер	Менеджер			-	-	-
4	Специалист по УП	Администратор			-	+	+
5	-	Заказчик	Спонсор	Заказчик	-	+	-
6	-	-	Стейкхолдеры	-	-	+/-	-
7	-	-	-	Куратор	-	+	+

Оценим уровень зрелости проектного управления по периодам (табл. 6).

Таблица 6

Оценка уровня зрелости проектного управления

Уровни зрелости	Название уровня	Описание	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Знание о процессах	Проекты отделены от текущих процессов	-	+/-	+/-
2	Повторяющиеся процессы	Каждый проект управляется при помощи собственных процессов	-	+/-	+/-
3	Определенные процессы	Централизованный процесс управления	+/-	+	+
4	Управляемые процессы	Специальные показатели для прогнозирования	+	+	+
5	Оптимизированные процессы	Непрерывный процесс улучшения и управления проблемами	+/-	-	+/-

Факторные оценки демонстрируют определенную степень соответствия проектов каждому из уровней зрелости. В первый период она выражалась 4 баллами из 10, во второй — 6, в третий — 7. Отделение проектов от процессов началось с создания требований к проектам во второй период, но до сих пор не завершено. Спецификация процессов управления проектами также в стадии станов-

ления. Процесс управления изменениями неэффективен: проекты второго периода были отменены, а не скорректированы; проекты третьего периода изменяются по инициативе их руководителей⁴⁷, а не в связи с изменением национальных целей. В целом уровень зрелости проектного управления постепенно возрастает, но медленными темпами.

2. Проверка приоритизации.

В табл. 7 представлены оценки проблемного фона страны гражданами в различные периоды внедрения проектного управления и тематика проектов.

Таблица 7

Сопоставление тематики проектов и мнений населения

№ п/п	Проблемы 2005	Проекты 2006–2013	Проблемы 2015	Проекты 2016–2018	Проблемы 2018	Проекты 2019–2024
1	Инфляция	–	Зарплаты	Малый бизнес и	Здравоохранение	Здравоохранение
2	Безработица	–	Экономика	поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Образование	Образование
3	Экономика	–	Здравоохранение	Здравоохранение	Экономика	Производительность труда и
4	Зарплаты	–	Безработица	Производительность труда	Социальная политика	поддержка занятости
5	Пенсии	–	Инфляция	–	Зарплаты	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
6	–	Образование	Образование	Образование	Безработица	

⁴⁷ «Руководители национальных проектов и руководители федеральных проектов обеспечивают подготовку запросов на изменение паспортов соответствующих проектов» (п. 69 Положения 2018).

№ п/п	Проблемы 2005	Проекты 2006–2013	Проблемы 2015	Проекты 2016–2018	Проблемы 2018	Проекты 2019–2024
7	–	Развитие АПК	Социальная политика	–	Пенсии	–
8		Здоровье	Пенсии	–	Коррупция	–
9		Доступное и комфортное жильё	Коррупция	Реформа контрольно-надзорной деятельности	ЖКХ	Жильё и городская среда
10			ЖКХ	ЖКХ и городская среда	Инфляция	–

Примечание: представлены топ-10 проблем в порядке убывания значимости.

В первый период тематика проектов не отвечала проблемному фону в оценках населения. Власть расставила приоритеты сама⁴⁸, и, видимо, поэтому 44% россиян в 2007 г. назвали проекты обычными программами, которым лишь дали новое название⁴⁹. Во второй период 55% проектов соотносились с ключевыми проблемами в оценках граждан. В третий период таких проектов было 38%, т.е. в целом ориентация на мнение населения оказалась ниже предыдущего периода. В результате к концу 2019 г. более 30% респондентов вообще ничего не слышали о нацпроектах⁵⁰.

Ниже рассмотрена динамика СЭР отраслей до запуска проектов (рис. 2–4).

В первый период 3 из 4 проектов были инициированы в сферах, в которых происходило ухудшение параметров СЭР (рис. 2).

⁴⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 10.05.2006: «Наши основные усилия направлены именно на те сферы, которые прямо определяют качество жизни граждан. Реализуются национальные проекты в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном строительстве. Проблемы здесь накапливались, вы знаете, даже не годы, а десятилетия». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23819>

⁴⁹ Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Указ соч. С. 379.

⁵⁰ Данные опроса ФСО, сентябрь 2019 г. В этой связи Президент РФ сказал: «Существуют примеры, когда важнейшие решения приходилось пересматривать только потому, что их суть, смысл, пользу гражданам вообще не объясняли» (см.: Путин В.В. Заседание Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и нацпроектам 25.12.2019).



Рис. 2. Предпосылки, цели и результаты проектов (2006–2013), %

Во второй период 5 из 11 проектов появились в кризисных отраслях. Самое сильное снижение к моменту запуска проектов выявлено в сферах экологии, внешней торговли, ЖКХ. Прирост отмечен в развитии моногородов и ипотеки, производительности труда и безопасности дорог (рис. 3).



Рис. 3. Предпосылки, цели и результаты проектов (2016–2018), %

В третий период лишь 3 из 13 проектов были инициированы в сферах, где до того происходил спад (занятость, наука, культура). Быстрый рост отмечен в области предпринимательства, транспортного строительства, цифровой экономики и в жилищной сфере (рис. 4).

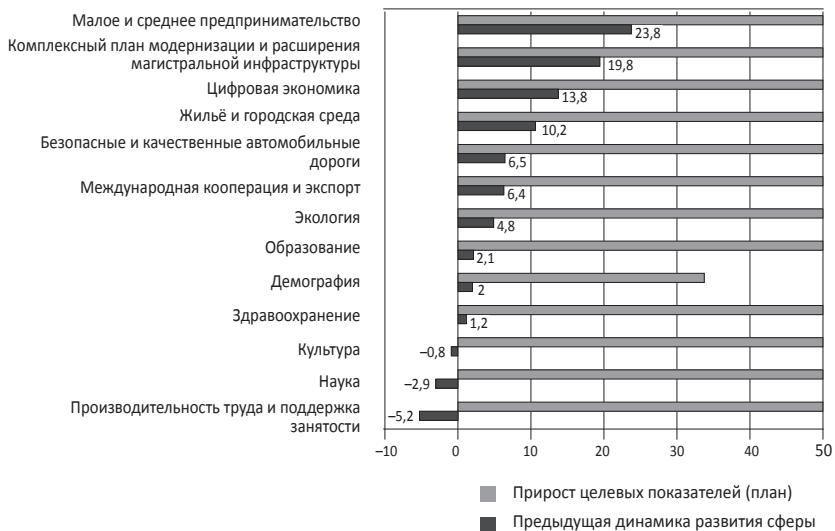


Рис. 4. Предпосылки и цели проектов (2019–2024), %

Таким образом, приоритизация сфер для реализации проектов в первый период была обоснована необходимостью преодоления кризисных явлений, во второй эта тенденция проявилась слабее, а в третий период инициирование проектов вполне могло диктоваться целью обеспечения прорывного развития.

3. Проверка корректности целеполагания.

Число целевых показателей оставалось относительно стабильным: в среднем по 10 на каждый проект в первый период, по 12 во второй и по 11 в третий. Доля показателей, подлежащих статистической оценке, невысока, а показателей, полностью эквивалентных статистике, еще меньше: 28%, 10% и 13%, соответственно, что затрудняет оценку выполнения проектов (табл. 8).

В первый период уровень соответствия статистике целевых показателей проектов «Доступное жильё» и «Развитие АПК» был 100%. Во второй период степень статистического соответствия выше всего была по проекту «Образование» (86%). Максимальное соответствие

Целевые показатели проектов и уровень их достижения

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Общее число целевых показателей по всем проектам, ед.*	39	136	149
Доля целевых показателей, подлежащих статистической оценке, %	82	53	68
Доля своевременно достигнутых целевых показателей, %	55	44	–
Доля общих целевых показателей с прошлыми проектами, %	–	15	26
Доля общих целевых показателей проектов и программ, %	28	22	44

Примечание: * на момент запуска проектов.

целевых и статистических показателей в третий период отмечено по проектам «Образование» и «Культура» (100%), «Международная кооперация и экспорт» (87%), «Здравоохранение» и «Экология» (81%), а минимальное — «Производительность труда и поддержка занятости» (29%), «Жилье и городская среда» (35%).

Цели лишь трех проектов второго периода (27%) совпадали с проектами первого периода, а доля общих целевых показателей у них была равна 15%. В третий период цели 10 проектов (77%) соотносились с целями предыдущего периода, а доля совпадающих целевых показателей была 26%. Это указывает на слабую связность и преемственность целей проектов и систем их оценки.

Сравнение целевых показателей проектов с федеральными целевыми и государственными программами выявило низкий уровень их соответствия. В первый период выше всего этот уровень был по проекту «Доступное жилье», 57% показателей которого соответствовали показателям федеральной целевой программы «Жилище» (2002–2010). Во второй период два проекта («Производительность труда» и «Моногорода») не имели близких по смыслу показателей госпрограмм, по остальным уровень соответствия был около 20% и лишь по проекту «Безопасные и качественные дороги» совпадение целевых показателей с программой «Развитие транспортной системы» достигало 75%.

При переводе в 2017 г. пяти государственных программ на проектное управление их параметры были пересмотрены. В результате в программе обеспечения жильем и услугами ЖКХ нацпроектам

соответствовали 2 из 3 целевых показателей (66%), в программе развития транспортной системы — 2 из 5 (40%), в программе развития образования — 3 из 9 (33%), а в программах развития сельского хозяйства и здравоохранения — ни одного. Очевидно, что новый правовой режим госпрограмм не повысил их связности с проектами.

В третий период почти половина целевых показателей программ и проектов взаимно соответствовали.

4. Проверка финансовой обеспеченности.

Проекты изначально были нацелены на улучшение финансирования отдельных отраслей; крупные суммы выделялись на них и позднее (табл. 9).

Таблица 9

Параметры финансирования проектов

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Общий объем финансирования из федерального бюджета, млрд руб.	3252,7	396,6	13466,9
Объем финансирования в среднем на один проект, млрд руб.	813,1	36,0	1035,9
Среднегодовой объем финансирования, млрд руб. в ценах 2018 г.	782,1	198	2618,6
Среднегодовой объем финансирования на один проект, млрд руб.	195,5	18	201,4
Средний уровень кассового исполнения расходов, %	93,9	86,1	71,4 (2019)

Колебания уровня финансирования проектов по периодам значительны, но в сопоставимом уровне цен и в расчете на один проект между первым и третьим периодами различия минимизируются. Обращает внимание низкий уровень финансового обеспечения проектов во второй период, что, видимо, связано с его краткостью. Во втором и в начале третьего периода уровень кассового исполнения расходов бюджета по проектам был ниже, чем в первый.

Для учета влияния макроэкономических экстерналий, влияющих на финансирование проектов, рассмотрим динамику по всем трем периодам на фоне доходов и расходов консолидированного бюджета РФ (рис. 5).

Между доходами и расходами бюджета существует статистически значимая связь (коэффициент корреляции 0,93 при $p < 0,000$). В отношении финансирования проектов связи слабее: расхо-

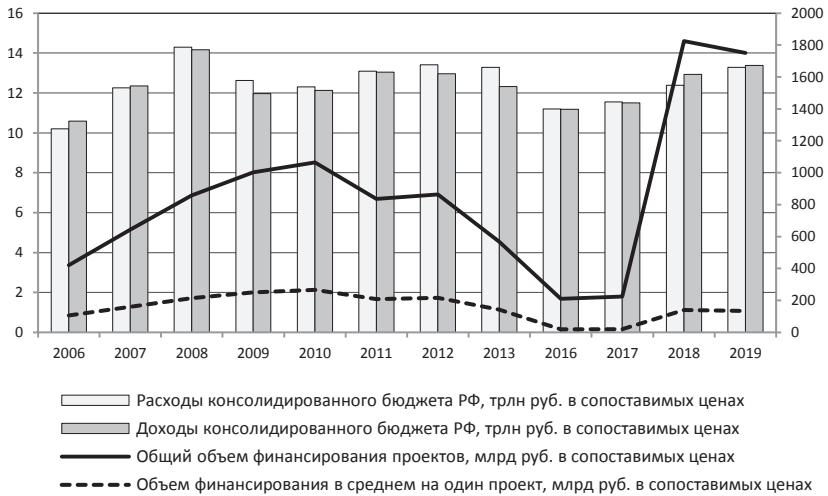


Рис. 5. Финансирование проектов на фоне динамики доходов и расходов консолидированного бюджета РФ

ды — финансирование в среднем на один проект — 0,62 ($p = 0,04$), доходы — общее финансирование проектов — 0,56 ($p = 0,08$), доходы — финансирование на один проект — 0,57 ($p = 0,07$). Эти умеренно значимые связи указывают на тенденцию увеличения проектного финансирования в условиях роста экономики (увеличение доходов и расходов бюджета) и его сокращения на фоне экономических спадов.

5. Проверка уровня достижения целей.

Сравнение плановых значений целевых показателей и достигнутых по ним результатов в первый и второй периоды представлены выше на рис. 2, 3. Плановые значения в большинстве случаев были нереалистично высокими, и ради наглядности на графиках их пришлось ограничить. Фактические результаты, напротив, были весьма скромными. В первый период уровень достижения целевых показателей был выше всего по проекту «Здоровье» (уровень соответствия статистике 86%, доля своевременно достигнутых показателей из числа оцениваемых — 75%). Во второй период достижение целевых показателей было выше всего по проектам «Ипотека и арендное жилье» (78% целевых показателей статистически измеримы, доля достигнутых в срок показателей — 75%) и «Здравоохранение» (57% и 71,4%, соответственно). По четырем проектам оценку достижения целевых показателей провести не удалось из-за их несоответствия

статистике, а по двум другим проектам («Производительность труда», «Безопасные и качественные дороги») ни один из оцененных показателей не был достигнут своевременно.

Таблица 10

Корреляционные связи в динамике реализации проектов

2019–2024	2016–2018	КК	р	2006–2013	КК	р
Демография	Здраво-охранение	0,85	0,000	Здоровье	0,92	0,000
Здраво-охранение	Здраво-охранение	0,63	0,004	Здоровье	0,9	0,000
Образование	Образование	0,1	0,8	Образование	0,1	0,7
Жилье и городская среда	Ипотека и арендное жилье	0,94	0,000	Доступное и комфортное жилье	0,6	0,006
	ЖКХ и городская среда	0,59	0,008			
Малое и среднее предпринимательство	Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	0,84	0,000	Развитие агро-промышленного комплекса	-0,37	0,1
Международная кооперация и экспорт	Международная кооперация и экспорт	0,19	0,4	-		
Производительность труда и поддержка занятости	Производительность труда	0,79	0,000			
Безопасные и качественные автодороги	Безопасные и качественные дороги	0,99	0,000			
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	Безопасные и качественные дороги	0,76	0,002			
Экология	Экология	0,44	0,06			

Для всех проектов собраны статистические данные, соответствующие их целевым показателям, и построены тренды их изменения до и во время реализации проектов. Для сходных проектов по трендам рассчитаны парные статистические связи (табл. 10, где КК — коэффициент корреляции).

Наличие значимых связей означает, что проекты разных периодов оцениваются по сходным целевым показателям, имеющим статистические эквиваленты. Три проекта третьего периода («Международная кооперация и экспорт», «Образование», «Экология») имеют разные целевые показатели с предыдущими аналогичными проектами, и далее не анализируются. Для пяти проектов («Демография», «Жилье и городская среда», «Малое и среднее предпринимательство», «Производительность труда», «Безопасные и качественные автодороги») обнаружены значимые статистические связи с предыдущими проектами. Для этих и предшествовавших им аналогичных проектов рассчитан прирост СЭР по агрегированным статистическим данным за весь период реализации. Этот прирост сопоставлен с целевым приростом, предусмотренным проектами третьего периода до 2024 г. (табл. 11).

Таблица 11

Прирост и прогноз СЭР в сфере реализации проектов, %

Проекты	2006–2013	2016–2018	2006–2018	2019–2024
Демография	19,1	1,9	46,1	38,9
Жилье и городская среда	48,3	10,2	61,5	972,1
Малое и среднее предпринимательство	-14,7	23,8	-26,6	25,6
Производительность труда	1,8	-5,2	-5,8	3371,6
Безопасные и качественные автодороги	27,6	6,5	51,1	299,3

Представленные данные позволяют оценить реалистичность целей проектов. По проекту «Демография» плановые значения естественно продолжают прежнюю динамику и могут быть признаны реалистичными. По проекту «Малое и среднее предпринимательство» к 2024 г. запланирован рост, близкий к уровню 2016–2018 гг., что тоже достижимо. По остальным проектам ожидаемый рост показателей значительно выше их реальной динамики. Столь амбициозные показатели трудновыполнимы на практике.

Выводы, предложения и дискуссия

Основные сходства проектов во все периоды: 1) нацеленность на повышение качества жизни; 2) составная структура; 3) среднесрочный характер; 4) управляет Совет при Президенте; 5) недостаточная открытость; 6) необоснованные показатели. Специфика периодов состоит в постепенном увеличении числа проектов, детализации и усилении политического статуса.

Обобщим основные выявленные нами особенности проектов (табл. 12).

Таблица 12

Достижения и проблемы проектов по периодам реализации

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Основные достижения	<ul style="list-style-type: none"> Улучшение финансирования проблемных отраслей; внедрение отдельных проектных принципов в органах власти 	<ul style="list-style-type: none"> Определены термины: проект, портфель проектов, проектная деятельность; персонализация ответственности; централизация системы управления проектами; обучение участников; вовлечение регионов 	<ul style="list-style-type: none"> Связь с национальными целями развития; рекордно большое финансирование; широкий охват отраслей; упрощено управление; политическая поддержка; интеграция с системой «Электронный бюджет»
Основные недостатки	<ul style="list-style-type: none"> Нет связи с бюджетным процессом; нет плана на весь срок реализации; не обоснован выбор показателей; смещение расходов по проектам и программам; частые изменения; нечеткая ответственность; отсутствие публикации отчетов; нет регионального софинансирования 	<ul style="list-style-type: none"> Дублирование проектов и госпрограмм, отсутствие специального финансирования проектов; смещение проектного и процессного управления в органах власти; очень сложная система инициации, реализации и оценки проектов; отчеты о реализации не опубликованы; не задействован механизм внебюджетного софинансирования 	<ul style="list-style-type: none"> Нет оценки рисков; низкий уровень освоения выделенных средств; неполнота целей и нечеткость результатов; нет стимулов к экономии средств при реализации; недостаток мотивации исполнителей; слабое взаимодействие органов-исполнителей; изменение целей в период реализации; непрозрачность закупок; закрытость для общества

Проверка соответствия лучшим практикам показала следующее:

- Постепенное приближение структуры проектов к «классическим» стандартам проектного управления. Соответствие выше по формальным параметрам (управление целями, сроками, отчетами, финансированием) и ниже по результативным (управление производством продукта, качеством, закупками, персоналом). Выявлено несоответствие проектов всех периодов гибким стандартам. В последний период проекты частично интегрированы в систему планирования и в бюджетную систему, поставлена цель экономии ресурсов. При этом практика показывает, что свыше 30% контрольных точек проектов имеют высокий уровень риска⁵¹. Соответственно, наша рекомендация состоит в усилении внимания к аспектам управления рисками. Необходима классификация рисков и их мониторинг, в том числе с использованием функционала ГАС «Управление».

- Несмотря на наличие методики⁵², уровень зрелости федеральных проектов, насколько известно, не оценивается. Эксперты говорят о переходе ко второму уровню зрелости⁵³. По нашим данным, уровень зрелости проектов возрос с 40 до 70%. В дальнейшем мы рекомендуем завершить отделение проектов от процессов и спецификацию управления отдельными проектами, уделить внимание управлению изменениями.

Проверка приоритизации выявила, что:

- Соответствие проектов проблемам страны в оценках населения было сильнее во второй период, слабее в третий и отсутствовало в первый. Это подтверждает вывод экспертов⁵⁴ о том, что власть инициирует проекты, не опираясь на мнение населения и не вовлекая его в их реализацию. Выбор направлений для следующих проектов, на наш взгляд, должен опираться на более глубокое изучение социологических данных.

- Изучение предпосылок проектов с точки зрения предшествующей динамики СЭР выявило, что в первый период 75% проектов реализованы в кризисных отраслях, во второй примерно половина

⁵¹ Артюхин Р.Е. Национальные проекты — качественно новый уровень ответственности государства // Государственная служба. 2020. № 1. С. 70–72.

⁵² Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности / утв. проектным офисом Правительства РФ от 12.12.2017 № 9286п-П6.

⁵³ Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б. Указ соч. С. 68.

⁵⁴ Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Указ. соч. С. 15.

проектов инициирована в отраслях с позитивной динамикой. В третий период уже более 75% проектов относятся к растущим сферам. Вектор приоритизации проектов сместился с гипотезы Н.1 о том, что проекты инициированы в кризисных отраслях с целью остановить спад, на гипотезу Н.2, по которой проекты инициированы с целью закрепить рост в успешных отраслях.

Проверка корректности целеполагания позволяет утверждать:

- В качестве целевых показателей проектов чаще используются ведомственные показатели, чем показатели государственной статистики⁵⁵. Доля целевых показателей, релевантных данным федеральной статистики, снизилась с 82% в первый период до 68% в третий. По оценке А.Л. Кудрина, 2/3 целей нацпроектов статистически не измеримы⁵⁶. Мы рекомендуем увязать целевые показатели проектов с официальной статистикой, чтобы отслеживать динамику всех показателей до и во время реализации проектов.

- Преемственность целей проектов низкая: доля совпадающих целевых показателей у проектов первого и второго периода 15%, второго и третьего — 26%. Соответствуют федеральным целевым и государственным программам менее половины целевых показателей проектов в каждый из периодов. Цели двух из пяти госпрограмм РФ, переведенных на проектное управление, никак не соотносятся с целями аналогичных проектов. Конечно, показатели проектов и программ не должны дублироваться, но должны согласовываться их базовые цели, т.к. проекты и программы — взаимосвязанные инструменты.

Проверка финансовой обеспеченности проектов показала следующее:

- С 2017 г. проекты финансируются через механизм госпрограмм, при этом ассигнования на отдельные проекты не классифицированы по целевым статьям бюджета. Из 78 реализуемых федеральных проектов 77% имеют прямое федеральное финансирование, а 65% предусматривают различные субсидии. Мониторинг

⁵⁵ Так, в 2017 г. представлены данные о достижении значений 66 целевых показателей проектов из 136 (49%), из которых лишь по 30 показателям (22%) установлены значения в паспортах проектов (Отчет Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета за 2017 г. С. 1162).

⁵⁶ Ср.: «Две трети показателей нацпроектов... нельзя отследить статистикой... 65% показателей... статистически не наблюдаемы..., а значит, мы не всегда будем видеть полностью картину выполнения этих целей... Сейчас 70% показателей нацпроектов не монитрится, т.е. или нет статистических наблюдений, или они требует специальной методики» (Кудрин А.Л. Указ. соч.).

ассигнований ведется ежемесячно, но кассовое исполнение расходов остается невысоким⁵⁷. Важно создать правовые условия для финансирования проектов отдельной строкой бюджета.

- Выявлена умеренно положительная статистическая связь объема финансирования проектов с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. Это подтверждает гипотезу Н.3, соотносимую с законом Вагнера, о том, что финансирование проектов выше в годы экономического роста. Гипотеза Н.4 о росте уровня финансирования проектов в периоды кризисов (закон Кейнса) не получила подтверждения. Эту закономерность следует учитывать при планировании следующих проектов.

Проверка достижения целей проведена в следующих аспектах:

- Доля своевременно выполненных показателей снизилась. Итоговые отчеты о реализации проектов второго периода не опубликованы. Необходимо ввести отчеты руководителей проектов в президиуме Совета при Президенте о причинах несвоевременного исполнения и санкции за неполное достижение целевых показателей. Из Положения должен быть исключен п. 86 о том, что недо-стижение целей влечет принятие нового проекта.

- Сопоставление динамики СЭР в отраслях, где реализуются проекты, с их целевыми показателями выявило, что цели большинства проектов не согласуются с предшествующими трендами. Важно сделать оценку динамики предшествующего развития отраслей обязательной для обоснования целесообразности продления или введения новых национальных проектов.

- Динамика развития в отраслях, где реализованы проекты первого периода, улучшилась по сравнению с предыдущими годами. Во второй период при реализации четырех проектов показатели снизились, а по остальным состояние улучшилось. В отношении проектов третьего периода подобные выводы затруднены, так как Счетная палата РФ оценивает проекты лишь по формальным параметрам исполнения бюджетных расходов и достижения контрольных точек. В будущем необходимо осуществлять более содержательный анализ, учитывающий реальные изменения в отраслях.

В целом можно констатировать, что гипотеза о поступательном улучшении качества проектов от периода к периоду не подтвердилась. На федеральном уровне наблюдается стагнация проектного управления (табл. 13).

⁵⁷ Блинова Т.В. Аудит реализации национальных целей // Государственная служба. 2020. № 1. С. 79–81.

Оценка успешности проектов по периодам, %

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
<i>Соответствие лучшим практикам, в том числе:</i>	25	61,3	57
Соответствие структуры проектов базовым стандартам	21	53	58
Соответствие системы управления проектами базовым стандартам	14	71	43
Уровень зрелости проектного управления	40	60	70
<i>Приоритизация, в том числе:</i>	37,5	50	30,5
Соответствие проектов оценкам проблемного фона населением	0	55	38
Доля проектов, инициированных в проблемных отраслях	75	45	23
<i>Целеполагание, в том числе:</i>	55	30	46
Доля статистически измеримых целей проектов	82	53	68
Доля целей проектов, сопоставимых с целями прошлых проектов	–	15	26
Доля целей проектов, сопоставимых с целями госпрограмм, ФЦП	28	22	44
<i>Финансовая обеспеченность, в том числе:</i>	68,2	18,1	62,7
Уровень кассового исполнения расходов бюджета по проектам	93,9	86,1	71,4
Статистическая связь объема финансирования проектов с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ	42,5	50	54
<i>Достижение целей, в том числе:</i>	39,7	28,8	20,6
Доля своевременно достигнутых целевых показателей проектов	55	44	–
Адекватность целей проектов динамике развития отраслей*	24,3	13,5	20,6
Агрегированный индекс успешности проектов	45,1	37,6	43,4

*Примечание: доля достигнутых значений показателей СЭР от среднего прироста целевых показателей проектов. Для 2006–2013: $113,3 \text{ (факт)} \times 100 / 464,9 \text{ (план)}$; для 2016–2018: $108,1 \text{ (факт)} \times 100 / 802,1 \text{ (план)}$; для 2019–2024: $159,5 \text{ (факт за 2006–2018)} \times 100 / 775,9 \text{ (план)}$.

Для преодоления такого положения рекомендуется в отношении соответствия лучшим практикам уделить внимание системе управления проектами, в отношении приоритизации нужно при инициировании проектов опираться на мнение населения, в сфере целеполагания интегрировать цели проектов и программ. В отношении финансирования требуется повысить уровень кассового исполнения расходов, а в плане достижения целей четче ориентироваться на динамику развития соответствующих отраслей.

Предложенная модель оценки успешности проектного управления на федеральном уровне дает обобщенные результаты и для ее практического использования требуется оценивать каждый проект в отдельности. Несмотря на недостатки и ограничения, представляется, что подобный подход может быть использован в практике органов государственного управления, а также для продолжения научной дискуссии о путях повышения эффективности проектного управления в России.

Литература

Аганбегян А.Г. Для выхода из стагнации нужны коренные изменения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 3. С. 28–39.

Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б. Концепция нового подхода к управлению проектами в деятельности государственных служащих // Бизнес-информатика. 2016. № 4. С. 60–69.

Артюхин Р.Е. Национальные проекты — качественно новый уровень ответственности государства // Государственная служба. 2020. № 1. С. 70–72. *Блинова Т.В.* Аудит реализации национальных целей // Государственная служба. 2020. № 1. С. 79–81.

Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // Модернизация. Инновации. Развитие. 2019. № 3. С. 369–379.

Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54.

Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.

Гончаров А.И., Дербизова С.А. Совершенствование учета программно-целевых ассигнований федерального бюджета в национальных проектах // Финансы и кредит. 2009. № 19. С. 22–27.

Запорожан А.Я. К вопросу о реализации национальных проектов // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 18–23.

Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестн. Евразийской науки. 2019. № 1. С. 1–12.

Иноземцев В.Л. Экономика и политика глобализации: уроки прошлого для настоящего и будущего // Век глобализации. 2019. № 2. С. 3–15.

Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 37–44.

Кудрин А.Л. Тезисы доклада на Петербургском международном экономическом форуме // Коммерсант. 2019. 6 июня.

Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В. Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // Экономика и предпринимательство. 2017. № 1. С. 158–166.

Никулина И.Е., Николаенко В.С. Становление и развитие концепций управления проектами и риск-менеджмента // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 195–210.

Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

Якимова М.Н., Красильников Д.Г. Специфика проекта государственно-административной сферы // Искусство управления. 2018. № 3. С. 380–395.

Boskin M.J. Paul Samuelson's Contributions to Public Economics // Paul Samuelson. L.: Palgrave Macmillan, 2019. P. 497–519.

Braun Binder N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G. International Standards and ICT Projects in Public Administration: Introducing Electronic Voting in Norway, Estonia and Switzerland Compared // Halduskultuur. 2019. Vol. 19. No 2. P. 8–22.

Fitsilis P., Chalatsis T. Adoption of Project Management Practices in Public Organizations // iBusiness. 2014. No 6. P. 131–142.

Gasik S. National public projects implementation systems: How to Improve public projects delivery from the country level // Procedia-Social and Behavioral Sciences. 2016. Vol. 226. P. 351–357.

Hagemann H., Seiter S., Wandler E. (eds.). The Economic Thought of Friedrich List. London: Routledge, 2019. 256 p.

Jałochaa B., Kraneb H.P., Ekambaram A., Prawelska-Skrzypekd G. Key competences of public sector project managers // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2014. No 119. P. 247–256.

Kossova T., Sheluntcova M. Evaluating performance of public sector projects in Russia: The choice of a social discount rate // International Journal of Project Management. 2016. Vol. 34. No 3. P. 403–411.

Lingxiao W., Peculea A.D., Xu H. The relationship between public expenditure and economic growth in Romania: Does it obey Wagner's or Keynes's Law? // Theoretical & Applied Economics. 2016. Vol. 23. No 3. P. 41–52.

Mau V.A. Global trends and national goals: Russia approaches a new model of economic growth // *Russian Journal of Economics*. 2019. Vol. 5. No 1. P. 27–45.

Perroux F. The pole of development's new place in a general theory of economic activity. In: *Regional economic development*. London: Routledge, 2017. P. 48–76.

Pūlmanis E. Micro-economical aspects of public projects: impact factors for project efficiency and sustainability // *Project Management World Journal*. 2015. Vol. IV, Issue VI. P. 1–15.

Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Wagner's law vs. Keynes' hypothesis in very different countries (Armenia and Spain) // *Journal of Policy Modeling*. 2019. Vol. 41. No 4. P. 747–762.

Taylor M., Kukina I. Planning History in and of Russia and the Soviet Union // *The Routledge Handbook of Planning History* / ed. by C. Hein. L.: Routledge, 2017. P. 192–207.

Williams T., Hang Vo, Bourne M., Bourne P., Cooke-Davies T., Kirkham R., Masterton G., Quattrone P., Valette J. A cross-national comparison of public project benefits management practices—the effectiveness of benefits management frameworks in application // *Production Planning & Control*. 2019. No 9. P. 1–16.

Žurga G. Project management in public administration. TPM — Total Project Management maturity model. The case of Slovenian public administration // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2018. No 5. P. 144–159.

А.С. Воронов, Л.С. Леонтьева, Л.Н. Орлова, М.А. Сухарева

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА ПО ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ УКЛАДАМ

В статье показано, что в современной экономике человеческий капитал является главным стратегическим ресурсом развития, оказывающим непосредственное влияние на экономический рост и общественное благосостояние. В стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. человеческому капиталу уделяется первостепенное значение, поэтому возникает необходимость развития существующих методик его оценки и управления. Потребность разработки новых методик обусловлена переходом экономики к новым технологическому и мирохозяйственному укладам и соответствующими изменениями структуры и ценности человеческого капитала.

Представленная статья является развитием исследования, посвященного измерению человеческого капитала в условиях структурных изменений в экономике, ее целью является разработка модели формирования, оценки и управления человеческим капиталом через включение в стратегические планы социально-экономического развития на этапе перехода к интегральному мирохозяйственному и шестому технологическому укладам. Для достижения цели исследования решить следующие задачи:

Воронов Александр Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail: voronov@spa.msu.ru*

Леонтьева Лидия Сергеевна – доктор экономических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail: leontieva@spa.msu.ru*

Орлова Любовь Николаевна – доктор экономических наук, доцент, профессор департамента экономической безопасности и управления рисками, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ; *e-mail: lnorlova@fa.ru*

Сухарева Мария Алексеевна – стажер-исследователь кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail: suharevama@spa.msu.ru*

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №19-29-07449 / The reported study was funded by RFBR, project number 19-29-07449.

- Рассмотреть проблемы и перспективы развития человеческого капитала в России на этапе становления интегрального мирохозяйственного и шестого технологических укладов.

- Составить матрицу параметров оценки человеческого капитала.
- Сформировать социально-экономическую модель формирования и оценки национального человеческого капитала.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования и использования человеческого капитала на современном этапе развития экономики. Основные результаты исследования заключаются в разработке концептуальной модели многоуровневой и мультикомпонентной оценки национального человеческого капитала. Область применения полученных результатов определяется возможностями включения ключевых параметров человеческого капитала в стратегические планы социально-экономического развития и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Ключевые слова: человеческий капитал, технологические уклады, мирохозяйственные уклады, ресурс развития, интеллектуальная рента, структурные изменения, управление изменениями.

In the modern economy, human capital is the main strategic resource for development, which has a direct impact on economic growth and social welfare. In the Strategy of Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period Up to 2030, human capital is given priority, and therefore there is a need to develop and supplement existing methods of its assessment and management. The need to develop new methods is also connected with the transition of the economy to the new technological and world economic paradigms and the corresponding change in the structure and value of human capital.

Presented article is the development of a study on the measurement of human capital in terms of structural changes in the economy; its aim is to develop a model of human capital formation, assessment and management through inclusion in strategic plans of socio-economic development in the transition to an integrated world economy and the sixth technological paradigm.

The tasks of the study are to consider the problems and prospects for the Russian human capital development at the stage of the new technological and world economic paradigms formation; to create a matrix of parameters for assessing human capital; to form a socio-economic model for the formation and assessment of national human capital.

The subject of the research is economic relations arising in the process of formation and use of human capital at the present stage of economic development. The main results of the research are the development of a conceptual model for multi-level and multi-component assessment of national human capital. The scope of the results obtained is determined by the possibility of including key parameters of human capital in strategic plans for socio-economic development and improving the competitiveness of the national economy.

Key words: human capital, technological paradigms, world economic paradigms, development resource, intellectual rent, structural changes, change management.

Введение

Практически все стратегии развития страны делают акцент на важности развития человеческого капитала и инвестиций в него. Но практически все стратегии несколько декларативно (фрагментарно) рассматривают вопросы формирования, развития и использования человеческого капитала. Процессы, происходящие в демографии и экономике (смена технологических и мирохозяйственных укладов) требуют пересмотра многих аспектов, связанных с преумножением и сохранением человеческого капитала.

Целью исследования является разработка модели формирования, оценки и управления человеческим капиталом через включение его в стратегические планы социально-экономического развития на этапе перехода к интегральному мирохозяйственному и шестому технологическому укладам. Цель исследования раскрывается через решение следующих задач:

1. Рассмотреть проблемы и перспективы развития человеческого капитала в России на этапе становления интегрального мирохозяйственного и шестого технологических укладов.

2. Составить матрицу параметров оценки человеческого капитала.

3. Сформировать социально-экономическую модель формирования и оценки национального человеческого капитала.

В первом разделе статьи рассмотрены факторы, влияющие на развитие человеческого капитала, и институциональные условия, определяющие это развитие. Во втором разделе статьи на основе статистической и аналитической информации выявлены проблемы и перспективы развития человеческого капитала в России на этапе становления шестого технологического уклада. В третьем разделе статьи определена методологическая основа формирования социально-экономической модели человеческого капитала и выявления степени его влияния на развитие экономики. В четвертом разделе представлена авторская методика оценки национального человеческого капитала. В заключении представлены рекомендации по включению показателей человеческого капитала в планы социально-экономического развития российской экономики.

Факторы и институты, влияющие на развитие человеческого капитала

Вопросы эффективного использования и оценки человеческого капитала, а также выделение его влияния на характер протекания социально-экономических процессов на протяжении нескольких

десятилетний рассматриваются ведущими исследователями и бизнес-практиками. Рассмотрение человеческого капитала на уровне страны как совокупности знаний и навыков, а также инвестиций, направляемых на развитие знаний, навыков, способностей человека, представлено в трудах Г. Беккера¹, Т. Шульца². Б. Мильнер³, С.А. Айвазяна и М.Ю. Афанасьева⁴ исследуют человеческий капитал в контексте конкурентных преимуществ и эффективности организации.

Основные определения «человеческого капитала», сформулированные отечественными исследователями, раскрывают эту дефиницию через:

1) «знания, навыки, творческие и мыслительные способности людей, их моральные ценности, культуру труда»⁵;

2) «совокупность навыков, знаний, умений, приобретенных способностей и социальных связей, используемых для повышения уровня профессиональной деятельности и достижения конкурентных преимуществ»⁶;

3) человеческое развитие, интегрирующее экономические, социальные и экологические аспекты жизни человека⁷.

Таким образом, возникает необходимость междисциплинарного рассмотрения этой категории в контексте развития общей экономической науки⁸.

Было выявлено, что особенности развития человеческого капитала тесно связаны с условиями развития мирохозяйственных и технологических укладов⁹. Выделение структурных ком-

¹ Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

² Schultz T. The economic Value of Education. NY: Columbia University Press, 1963.

³ Мильнер Б. Управление интеллектуальными ресурсами // Вопросы экономики. 2008. № 7. С. 129–140.

⁴ Айвазян С.А., Афанасьев М.Ю. Модели оценки человеческого капитала компании, основанные на концепции стохастической границы // Экономика и математические методы. 2012. Т. 48. № 3. С. 45–63.

⁵ Мильнер Б. Управление интеллектуальными ресурсами // Вопросы экономики. 2008. № 7. С. 131.

⁶ Айвазян С.А., Афанасьев М.Ю. Модели оценки человеческого капитала компании, основанные на концепции стохастической границы // Экономика и математические методы. 2012. Т. 48. № 3. С. 46.

⁷ Вовк В. А. Концепция человеческого капитала в контексте поворота к «обществу мудрости» // Бизнес Информ. 2014. № 2. С. 21.

⁸ Залозная Г.М., Моргунов В.П. Эволюция теоретических концепций человеческого капитала // Журнал экономической теории. 2014. № 1. С. 67–78.

⁹ Кудина М.В., Сухарева М.А. Теория человеческого капитала: систематизация подходов на основе критериев взаимосвязи его развития со структурными изменениями в мировой экономике // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2020. № 5.

понентов человеческого капитала (физиологического, трудового, социального и интеллектуального) позволило проследить тенденции изменения их влияния на создание ценности при смене технологических и мирохозяйственных укладов (рис. 1), а также выделить институциональные элементы, определяющие их развитие и использование.

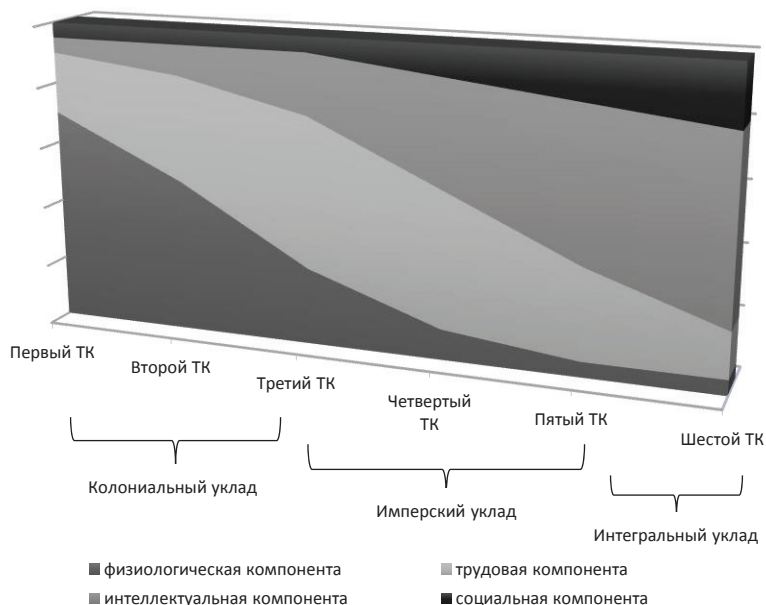


Рис. 1. Схема изменения структуры человеческого капитала на основе смены технологических и мирохозяйственных укладов¹⁰

Таким образом, на современном этапе развития, при переходе к шестому технологическому и интегральному мирохозяйственному укладам, ведущую роль играет интеллектуальная составляющая человеческого капитала. Именно за ее счет происходит формирование глобальных конкурентных преимуществ стран и достигается высокий уровень социально-экономического положения.

На формирование, развитие и использование человеческого капитала существенное влияние оказывают такие институты, как система здравоохранения, рынок труда, система образования, культура (рис. 2).

¹⁰ Источник: составлено авторами.

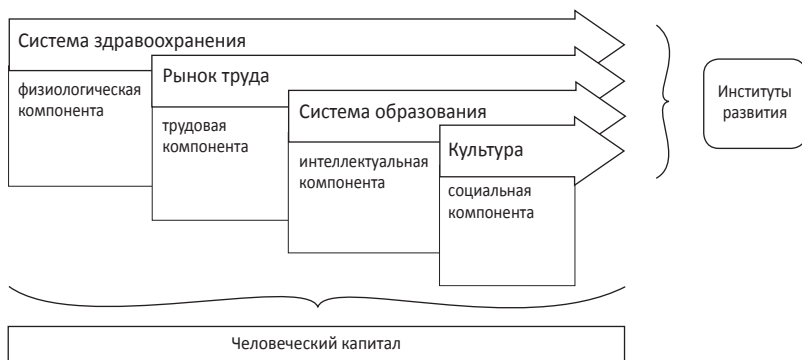


Рис. 2. Компоненты человеческого капитала и институты, обеспечивающие его развитие¹¹

Значение образования как основы формирования человеческого капитала известные исследователи отмечали в эпоху первых технологических и мирохозяйственных укладов. В трудах Д.И. Менделеева и М.В. Ломоносова рассматривался вопрос важности народного образования, без которого невозможно развивать ни сельское хозяйство, ни промышленность. Развитие образования существенно расширяет сферу деятельности и богатство народа¹². Необходимо отметить, что в начале становления первого технологического уклада в России наряду с университетским образованием развивалось профессиональное образование, которое предполагало подготовку технических специалистов, ремесленников для мануфактурного производства. В 20-х гг. XX в. исследователем С.Г. Струмилиным были предприняты попытки определить экономическую эффективность образования. С.Г. Струмилин сравнил заработную плату рабочих, их производительность труда и уровень образования и пришел к выводу, что «простая грамотность, достигаемая за 1 год обучения, повышает продуктивность рабочего на 30%. В среднем за ряд лет год школьного образования давал примерно в 2,6 большую прибавку квалификации, чем год заводской выучки». Эффект от общего и высшего образования выражался в приросте национального дохода¹³. Наш современник, Нобелевский лауреат К. Писсаридес, также подчеркивал значимость образования как основы развития

¹¹ Источник: составлено авторами.

¹² Юдина Т.Н. Новый домострой. Конституирующая универсальная перспективная система России: монография. М.: ТЕИС, 2014.

¹³ Экономическая теория (политэкономика) / под общ. ред. В.И. Видяпина, Г.П. Журавлевой. М.: ИНФРА-М, 1997.

человеческого потенциала¹⁴. По мнению К. Писсаридеса, когда речь идет об инвестициях в образование, должна возрасти роль и активность государственной политики¹⁵. Именно это сфера приложения инвестиционных усилий дает долгосрочный положительный эффект устойчивого экономического роста.

Значимость эффективного функционирования здравоохранения¹⁶, образования¹⁷, культуры как институтов развития человеческого капитала известны исследователи¹⁸ отмечали на протяжении всех этапов смены технологических укладов.

В настоящее время завершается переход к шестому технологическому укладу, и падение цен на нефть является характерным признаком завершения этого перехода. Формирование новой технологической траектории также порождает и ряд диспропорций использования человеческого капитала: происходит масштабное обесценивание человеческого капитала (главным образом, это проявляется в устаревании ряда профессий и обесценивании квалификации людей)¹⁹. На макроэкономическом уровне эти диспропорции проявляются в виде проблем дифференциации доходов и расслоения общества в результате перераспределения прав собственности на результаты интеллектуальной деятельности (и как следствие, доходов от них) и изменении содержательности труда специалистов разных уровней, возрастание диспропорции между естественным и искусственным интеллектом. Возрастание роли интеллектуальной составляющей в экономических процессах приводит к аккумуляции мирового богатства в руках 5–10% населения, использование искусственного интеллекта может привести к снижению темпов воспроизводства естественного интел-

¹⁴ Нобелевские лауреаты по экономике XXI века: сборник статей / под. ред. А.Г. Худокормова. М.: ИНФРА-М, 2018.

¹⁵ *Pissarides C.A., Ngai L.R.* Structural change in a multisector model of growth // *American Economic Review*. 2007. Vol. 73. P. 429–443.

¹⁶ *Леонтьева Л.С., Орехов С.А., Филимендинов Ю.А.* Системный подход к формированию организационно-управленческих инноваций в сфере здравоохранения // *Интеграл*. 2012. № 2. С. 12–13; *Леонтьева Л.С., Филимендинов Ю.А.* Общественное здоровье как мотиватор развития национальной экономики // *Интеграл*. 2012. № 1. С. 32–33.

¹⁷ *Абузярова Д., Белоусова В., Краюшкина Ж., Лонищикова Ю., Никифорова Е., Чичканов Н.* Роль человеческого капитала в сфере науки, технологий и инноваций // *Форсайт*. 2019. С. 107–119.

¹⁸ *Рубинштейн А.Я.* Могут ли исполнительские искусства быть прибыльными? // *Вопросы теоретической экономики*. 2017. № 1 (1). С. 88–108.

¹⁹ *Глазьев С.Ю.* Мирохозяйственные уклады в глобальном экономическом развитии // *Экономика и математические методы*. 2016. Т. 52. № 2. С. 3–29.

лекта²⁰, цифровые технологии приведут к увеличению неравенства между странами²¹, роботы вытеснят ряд профессий с рынка труда (например, такие как менеджеры среднего звена, продавцы в розничной торговле, составители отчетов, бухгалтеры, банковские служащие), а «умные машины» вызовут «долгосрочное снижение заработной платы в структуре доходов»²².

При возрастающей скорости передачи знаний основная роль все же остается за человеком (квалифицированным специалистом), который трансформирует знания в материальные и нематериальные блага. В связи с этим возрастает роль социальной и интеллектуальной составляющей человеческого капитала.

Проблемы и перспективы развития человеческого капитала в России на этапе становления шестого технологического уклада

Отличительной особенностью российской экономики была и остается многоукладность. Новый технологический уклад не заменял полностью старый: «технологический уклад в своем жизненном цикле проходит фазы эмбрионального развития в условиях доминирования предшествующего технологического уклада»²³.

Рассмотрим показатели развития и использования человеческого капитала в Российской Федерации. В 2019 г. Российская Федерация в рейтинге глобальной конкурентоспособности занимала 43 место из 141²⁴, в рейтинге развития человеческого потенциала — 49 место из 189²⁵.

²⁰ Горц А. Нематериальное. Знание, стоимость и капитал / пер. с нем. и фр. М.М. Сокольской. М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.

²¹ Нобелевский лауреат: роботизация и цифровые технологии станут угрозой экономике в будущем [Электронный ресурс] / ТАСС. URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4306240> (дата обращения: 20.06.2020).

²² Скиннер К. Человек цифровой. Четвертая революция в истории человечества, которая затронет каждого / пер. с англ. О. Сивченко; научн. ред. К. Щеглова. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2019. С. 253.

²³ Глазьев С.Ю., Айвазов А.Э., Беликов В.А. Циклически-волновые теории экономического развития и перспективы мировой экономики. Предсказуемо ли среднесрочное и долгосрочное развитие мировой экономики // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 5. С. 193.

²⁴ The Global Competitiveness Report / World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

²⁵ Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century // Гуманитарный портал. URL: https://gtmarket.ru/files/research/human-development-index/Human_Development_Report_2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

Глобальная конкурентоспособность и развитие человеческого капитала разных стран мира (оценка 2019 г.)²⁶²⁷²⁸²⁹³⁰

Индекс топ-15 позиций в рейтинге	Индекс глобальной конкурентоспособности ²⁷	Индекс человеческого развития ²⁸	Глобальный индекс инноваций ²⁹	Уровень жизни ³⁰
1	Сингапур	Норвегия	Швейцария	Дания
2	США	Швейцария	Швеция	Швейцария
3	Гонконг (кит.)	Ирландия	США	Финляндия
4	Нидерланды	Германия	Нидерланды	Австралия
5	Швейцария	Гонконг (кит.)	Великобритания	Австрия
6	Япония	Австралия	Финляндия	Нидерланды
7	Германия	Исландия	Дания	Исландия
8	Швеция	Швеция	Сингапур	Германия
9	Великобритания	Сингапур	Германия	Новая Зеландия
10	Дания	Нидерланды	Израиль	Норвегия
11	Финляндия	Дания	Корея	Эстония
12	Тайвань (кит.)	Финляндия	Ирландия	Япония
13	Корея	Канада	Гонконг (кит.)	США
14	Канада	Новая Зеландия	Китай	Швеция
15	Франция	Великобритания	Япония	Словения
.....				
43	Российская Федерация	Российская Федерация (46 место)	Российская Федерация (46 место)	Российская Федерация (59 место)

²⁶ Источник: составлено авторами по материалам аналитических институтов.

²⁷ The Global Competitiveness Report / World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

²⁸ Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century // Гуманитарный портал. URL: https://gtmarket.ru/files/research/human-development-index/Human_Development_Report_2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

²⁹ Global Innovation Index 2019 / WIPO. URL: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

³⁰ Quality of Life / Numbeo. URL: <https://www.numbeo.com/quality-of-life/> (дата обращения: 20.06.2020).

В табл. 1 приведены топ-15 стран по уровню общей конкурентоспособности, человеческого потенциала, инновационного развития, качества жизни как элементов, характеризующих процессы формирования и использования человеческого капитала.

Рассмотрение составляющих индекса человеческого потенциала в разрезе основных формирующих его компонентов позволяют сделать вывод, что на высоком уровне находятся такие показатели жизни и свободы, как качество стандартов жизни, расширение прав и возможностей женщин, гендерное равенство. На среднем уровне находятся показатели состояния здоровья нации и заботы о нем, качество школьного образования, соблюдение принципов устойчивого развития (экологическая устойчивость), социально-экономическая устойчивость. В качестве негативного фактора развития человеческого потенциала экспертами оценивается высокий уровень военных расходов. По индексу глобальной конкурентоспособности «человеческие» компоненты оценивались экспертами по-разному. Внедрение и использование информационно-коммуникационных технологий, высокая публикационная активность характеризуются как возможности развития человеческого капитала. Слабо развитый социальный капитал, недостаточно развитая система защиты прав интеллектуальной собственности, по мнению экспертов, затрудняют развитие и использование человеческого капитала. Продолжительность жизни в Российской Федерации не является самой высокой, но имеет тенденции к увеличению. Среднюю оценку получили качество рабочей силы, цифровые навыки и компетенции, способности к обучению, критическое мышление обучающихся. Низкий уровень патентной активности и расходов на исследования и разработки являются проблемными направлениями развития человеческого капитала.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2018 г. в общем объеме инвестиций (13618037,2 млн руб.), доля инвестиций в сферу образования составила 1,97% (267856,7 млн руб.), доля инвестиций в область здравоохранения и социальных услуг — 1,48% (201071,5 млн руб.), в сферу культуры и спорта — 1,53% (208233,4 млн руб.), в сферу профессиональной и научной деятельности — 3,44% (468964,8 млн руб.)³¹. Таким образом, инвестиции в нематериальную сферу, формирующую человеческий потенциал, значительно уступают инвестициям в материальную сферу.

³¹ Данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения 20.04.2020).

Уровень безработицы составляет 4,8%. Доля молодежи (в возрасте 15–24 лет), которая не учится, не работает и не приобретает профессиональных навыков в общей численности населения соответствующей возрастной группы, составляет 10,2%. Неформальный сектор работающих составляет 20,1% в общей численности работающих. Доля занятых с чрезмерной продолжительностью рабочих часов (более 48 часов в неделю; «фактическое» количество часов) составляет 3,3%. Неравенство в распределении доходов (коэффициент фондов) составляет 15,5³². Данные показатели не являются «высокими» с точки зрения формирования и использования человеческого капитала.

Сопоставление уровня расходов на образование и валового внутреннего продукта позволило выявить достаточно тесную взаимосвязь между этими двумя этими показателями. В табл. 2 представлены данные о ВВП Российской Федерации и расходах на образование за период с 2011 по 2017 гг.

Таблица 2

ВВП и расходы на образование³³

Показатель / год	2011	2012	2013	2014	2014	2015	2016	2017
ВВП, млрд руб.	60282,5	68163,9	73133,9	79199,7	79058,5	83094,3	86014,2	92101,3
Расходы на образование, млн руб.	1728,4	2047	2333,8	2474,3	2474	2472,5	2546,9	2690,1
Прирост ВВП, млрд руб.	–	7881,34	4970,01	6065,76	–141,17	4035,82	2919,9	6087,14
Прирост расходов на образование, млн руб.	–	318,6	286,8	140,5	–0,3	–1,5	74,4	143,2

Приняв за основу идею мультипликативного эффекта различных видов расходов, оказывающих влияние на рост валового внутреннего продукта, можно предположить существование

³² Данные Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения 20.04.2020).

³³ Источник: составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики.

следующего эффекта от образования (рис. 3). Построение корреляционной зависимости между уровнем расходов на образование и приростом валового внутреннего продукта позволяет выявить достаточно сильную связь между этими двумя величинами (коэффициент корреляции равен 0,75, величина взаимосвязи между этими двумя показателями, рассчитанная на основе критерия Пирсона, составляет 0,57).

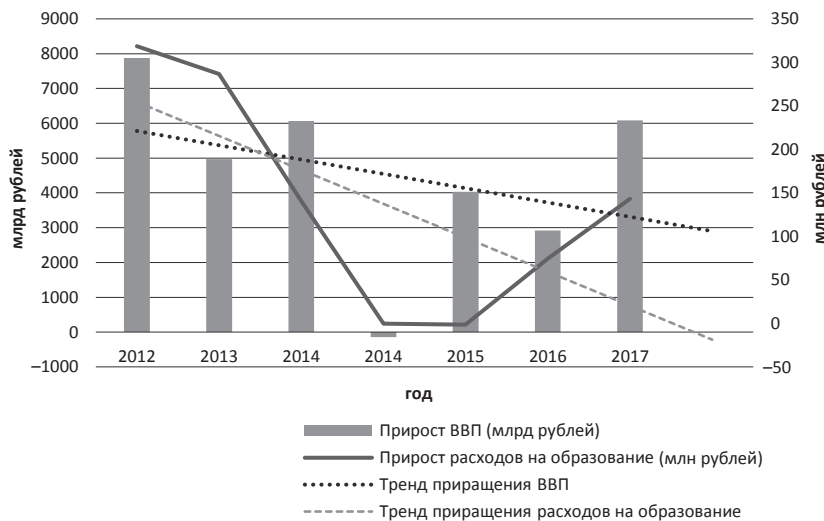


Рис. 3. Динамика прироста ВВП и расходов на образование³⁴

Практическое совпадение наклонов трендов изменения расходов на образование и валового внутреннего продукта позволяет сделать вывод, что в целях обеспечения прироста ВВП за счет человеческого капитала необходимо увеличивать расходы на образование. Снижение расходов на образование неизбежно будет приводить к отставанию темпов роста ВВП. Схожие тенденции проявляются и при сопоставлении показателей национального благосостояния с расходами на медицину, культуру, развитие рынка труда.

³⁴ Источник: составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики.

Методологические основы построения модели

Основой построения модели формирования, оценки и управления человеческим капиталом послужили труды Э. Хэлпмана³⁵ и Р. Лукаса³⁶. На основании теории Э. Хэлпмана о совокупной производительности факторов, выдвинуто предположение, что интенсивность инвестирования в физический капитал может нивелироваться интенсивностью инвестирования в человеческий капитал. Инвестирование в человеческий капитал, в свою очередь, также может оказаться малоэффективным, если часть ресурсов будет затрачиваться на фиктивный человеческий капитал. Помимо всего прочего, человеческий капитал может изнашиваться и обесцениваться. В исследованиях Р. Лукаса, который определял знания в качестве главного капитала экономического развития, показано, что при использовании человеческого капитала возникают как положительные, так и отрицательные экстерналии. Но при общей возрастающей отдаче знаний («каждые 10% роста в общем запасе капитала знания приводят к росту выпуска больше, чем на 10%»³⁷) отдельные экономические субъекты могут столкнуться с убывающей отдачей. Поскольку каждый конкретный субъект экономических отношений не может контролировать весь объем знаний, то контроль только их части приводит к уменьшению отдачи на капитал. Эти положения взяты за основу исследования при рассмотрении вопросов, касающихся оценки ценности используемого человеческого капитала.

В настоящее время развитие получили следующие подходы к измерению человеческого капитала: стоимостной подход, измерение на основе натуральных показателей, измерение на основе индексов. Каждый из этих подходов обладает как преимуществами, так и определенными недостатками и ограничениями (табл. 3).

Поэтому, при построении модели нами использован интегрированный подход, предполагающий совместное применение рассмотренных методов оценки человеческого капитала (стоимостной (затратный и доходный), натуральный, индексный), что позволяет системно осуществлять оценку и избегать рисков

³⁵ Хэлпман Э. Загадка экономического роста / пер. с англ. А. Калинина; под ред. М. Ханаевой, Е. Синельниковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

³⁶ Лукас Р.Э. Лекции по экономическому росту / пер. с англ. Д. Шестакова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.

³⁷ Лукас Р.Э. Лекции по экономическому росту / пер. с англ. Д. Шестакова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 19.

**Сравнительная характеристика подходов
к оценке человеческого капитала³⁸**

Подходы к оценке ЧК	Преимущества подхода	Недостатки подхода
Стоимостной	Стоимостная оценка ЧК возможна двумя методами — на основе затрат и на основе доходов. Затратный метод предполагает оценку инвестиций в образование, доходный метод — увеличение доходов за счет инвестирования в образование	Часть текущих затрат на потребление (здравоохранение, образование, воспитание детей) по сути являются инвестиционными затратами. Подход в большей мере связан с оценкой инвестиций и отдачей от них в сферу образования, учитывает демографические процессы и практически не учитывает инвестиционные затраты в сферу здравоохранения, культуры, и, соответственно, возрастание доходов под влиянием этих факторов
Количественный	Применяется натуральная оценка изменения показателей человеческого капитала (например, численность людей с высшим образованием, продолжительность жизни и др.) и факторов, на них влияющих (количество образовательных учреждений)	Не учитываются качественные характеристики характера процессов. Изменение натурального показателя не всегда можно оценить однозначно
Индексный/ Экспертный	Предполагает расчет относительных показателей или балльных оценок, характеризующих уровень развития и использования человеческого капитала (например, индекс развития человеческого потенциала). Преодолевает искажение оценок, полученных с помощью стоимостного и количественного подхода. Подходит для проведения макроэкономического, межрегионального и межотраслевого анализа и сравнения	Нивелирует влияние отдельных компонентов. При использовании экспертного метода возрастает субъективность оценки

³⁸ Источник: составлено авторами на основе следующих исследований: Челухина, 2015; Ягупа, 2010; Капелюшников, 2013а; Капелюшников, 2013б.

неправильной оценки, вызванных недостатками отдельных методов. При оценке человеческого капитала целесообразно использовать клиометрический и квалиметрический подходы, позволяющие обеспечить единство оценки совокупного человеческого капитала через призму экономических и исторических процессов, а также «перевести» качественные оценки отдельных компонентов человеческого капитала в количественные показатели.

Построение модели оценки человеческого капитала основывается на принципах комплексности, многоуровневости, встраиваемости в систему стратегического социально-экономического планирования.

Социально-экономическая модель оценки человеческого капитала

Национальное благосостояние, выраженное конечным количественным показателем (например, ВВП) напрямую зависит от эффективности процессов формирования и использования человеческого капитала. Так как человеческий капитал представляет собой многокомпонентный показатель, то зависимость национального благосостояния от уровня развития человеческого капитала можно выразить через функцию (1):

$$\text{НБ} = f(\text{ЧК}) = f(\text{ФК} + \text{ТК} + \text{ИК} + \text{СК} - \text{ФиК}), \quad (1)$$

где НБ — национальное благосостояние (валовый внутренний продукт); ЧК — человеческий капитал; ФК — физиологический компонент; ТК — трудовой компонент; ИК — интеллектуальный компонент; СК — социальный компонент; ФиК — фиктивный человеческий капитал.

Схематично модель формирования человеческого капитала представлена на рис. 4.

В развитие концептуальной модели в табл. 4 и 5 предложен набор показателей оценки человеческого капитала. В табл. 4 все показатели укрупненно сгруппированы по уровням формирования человеческого капитала, его структурным элементам и методам оценки. Показатели оценки сформированы таким образом, чтобы каждый компонент человеческого капитала на каждом уровне оценивался как минимум тремя показателями: стоимостным, натуральным и индексным (балльным).

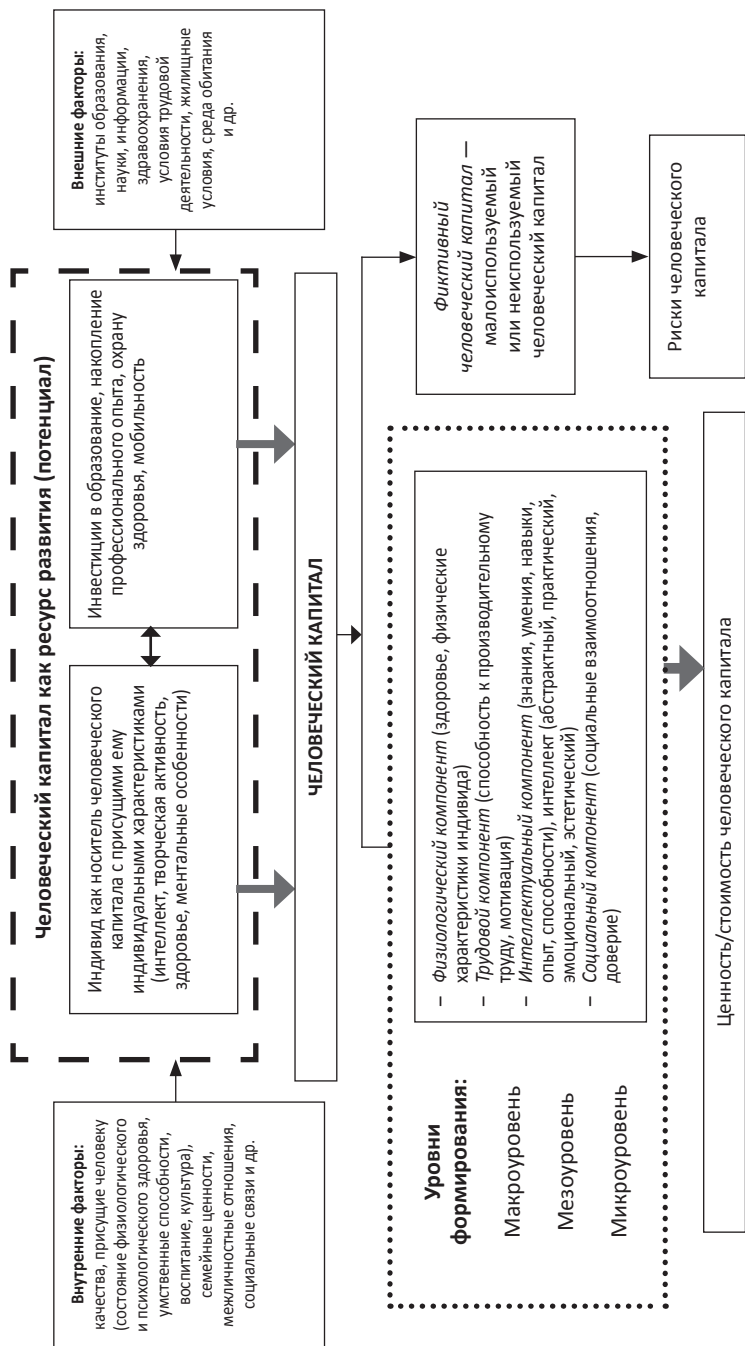


Рис. 4. Концептуальная модель формирования человеческого капитала³⁹

³⁹ Источник: составлено авторами

**Комплексная матрица параметров, определяющая
состояние человеческого капитала⁴⁰**

	МАКРОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в международном сравнении, в сопоставлении с заявленными целями национальной экономической политики	МЕЗОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в межрегиональном сравнении, в сопоставлении с заявленными целями региональной экономической политики	МИКРОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в межотраслевом сравнении, в сопоставлении с заявленными целями развития
Физиологические компоненты	Стоимостные показатели, характеризующие затраты на здравоохранение Натуральные показатели, прямо и косвенно характеризующие уровень развития системы здравоохранения Квалиметрические показатели, характеризующие качество физиологического капитала		
	Инвестиции в здравоохранение, рабочая сила, ожидаемая продолжительность жизни, доступ к качественному медицинскому обслуживанию	Затраты на здравоохранение, количество врачей, количество людей, ведущих здоровый образ жизни, интегральный показатель качества жизни	Корпоративные / личные расходы на здравоохранение/ лечение, корпоративные программы здоровья
Трудовые компоненты	Стоимостные показатели, характеризующие затраты на развитие трудовых отношений Натуральные показатели, прямо и косвенно характеризующие уровень развития рынка труда Показатели, характеризующие качество использования трудовых ресурсов		
	Реальные доходы населения, уровень безработицы, производительность труда, показатели достойного труда	Реальные доходы населения, уровень безработицы, производительность труда (на региональном и отраслевом уровнях)	Реальные доходы работников, средняя продолжительность рабочего дня, производительность труда (в натуральном и стоимостном выражении)
Интеллектуальные компоненты	Стоимостные показатели, характеризующие затраты на обучение и развитие Натуральные показатели, характеризующие уровень развития науки и образования Квалиметрические показатели, характеризующие качество образовательных и научных процессов		

⁴⁰ Источник: составлено авторами

	МАКРОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в международном сравнении, в сопоставлении с заявленными целями национальной экономической политики	МЕЗОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в межрегиональном сравнении, в сопоставлении с заявленными целями региональной экономической политики	МИКРОУРОВЕНЬ Показатели оцениваются в динамике, в межотраслевом сравнении, в сопоставлении с заявленными целями развития
	Инвестиции в науку и образование, численность людей, занятых в области науки, интеллектуальных услуг, численность обучающихся в вузах, уровень конкурентоспособности российского образования, соответствие номенклатуры, специалистов требованиям рынка, коммерциализация научных разработок	Инвестиции в науку и образование (на региональном уровне), численность людей, занятых в области науки, интеллектуальных услуг, численность обучающихся в вузах (по регионам), соответствие образовательных программ и средств обучения требованиям существующего этапа развития и потребностям общества	Внутренние затраты на научные исследования и разработки, средства, направляемые на повышение квалификации, публикационная и патентная активность, коммерциализация результатов интеллектуальной деятельности
Социальные компоненты	Стоимостные показатели, характеризующие затраты на обучение и развитие Натуральные показатели, характеризующие уровень развития науки и образования Квалитетические показатели, характеризующие качество образовательных и научных процессов		
	Расходы на социальную политику, неравенство в распределении доходов, уровень доверия в обществе	Расходы на социальную сферу и сферу культуры, неравенство в распределении доходов, уровень развития социального предпринимательства, доступность социальных и культурных сервисов	Внутренние затраты на социальную политику Соотношение между оплатой труда разных категорий

Представленные показатели описывают многокомпонентную структуру человеческого капитала на современном этапе развития экономических отношений, т.е. в рамках шестого технологического и интегрального мирохозяйственного укладов.

В табл. 5 приведен набор конкретных показателей, рекомендуемый для включения в параметры оценки состояния развития человеческого капитала.

Показатели и методические пояснения для расчета индикаторов развития человеческого капитала⁴¹

Показатель	Пояснения по расчету показателей
Физиологические компоненты человеческого капитала	
Инвестиции в здравоохранение	Затраты на развитие сферы здравоохранения, в ВВП (в целом по стране и по каждому субъекту РФ), %
Ожидаемая продолжительность жизни	Число лет, которое в среднем предстояло бы прожить одному человеку из некоторого гипотетического поколения родившихся (методика Росстата)
Доступ к качественному медицинскому обслуживанию	Экспертная оценка: 0 = неравный доступ; 4 = равный доступ
Рабочая сила	Население в возрасте 15–64 лет (% от общей численности населения)
Количество врачей	Численность врачей разных специализаций, численность врачей на 10000 населения, число врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10000 населения (методика Минздрава)
Количество людей, ведущих здоровый образ жизни	Выборочное статистическое исследование. Доля людей, ведущих здоровый образ жизни (без вредных привычек, имеющих регулярную физическую активность)
Интегральный показатель качества жизни	Степень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей человека. Экспертная оценка (методика РИА Рейтинг)
Корпоративные/личные расходы на здравоохранение/лечение	Расходы предприятий и организаций на здравоохранение, личные расходы персонала на лечение
Корпоративные программы здоровья	Наличие корпоративных программ здоровья (Да/Нет)
Трудовые компоненты человеческого капитала	
Доходы населения	Денежные доходы текущего периода за минусом обязательных платежей и взносов, скорректированных на индекс потребительских цен (методика Росстата), медианное значение начисленной заработной платы работников организаций в целом по России и по субъектам Российской Федерации, реальные денежные доходы населения по субъектам Российской Федерации, в % к соответствующему периоду
Уровень безработицы	Общая численность безработных, в процентах к экономически активному населению (методика Росстата, методика МОТ)

⁴¹ Источник: составлено авторами.

Показатель	Пояснения по расчету показателей
Производительность труда	Производительность труда — смоделированные оценки МОТ (ноябрь 2019 г.), индекс производительности труда относительно уровня 2011 г., годовой темп роста производства на одного работника (постоянная ВВП в международных долларах 2011 г. в ППС), выпуск на одного работника (постоянная ВВП, долл. США 2010 г.) — смоделированные оценки МОТ (ноябрь 2019 г.), годовой темп роста производства на одного работника (ВВП постоянный, долл. США 2010 г.), объем производства на одного работника (постоянная ВВП в международных долл. 2011 г. в ППС) — смоделированные оценки МОТ (ноябрь 2019 г.)
Показатели достойного труда	Доля занятых лиц в общей численности населения, %, занятость по отраслям экономической деятельности, доля заработной платы в ВВП, % (Методика Росстата), коэффициент бедности на уровне 1,90 долл. США в день (ППС 2011 г.), % населения,
Продолжительность трудовой недели	Среднее количество рабочих часов в неделю
Интеллектуальные компоненты человеческого капитала	
Инвестиции в науку и образование	Текущие расходы на образование, высшее (% от общих расходов в высших государственных учреждениях), расходы на высшее образование (% от государственных расходов на образование), государственные расходы на образование, всего (% от ВВП), государственные расходы на образование, всего (% от государственных расходов), государственные расходы на одного учащегося, средние (% ВВП на душу населения). Внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки по видам затрат и субъектам РФ, затраты на технологические инновации организаций по видам инновационной деятельности по субъектам РФ
Численность людей, занятых в области науки, интеллектуальных услуг, численность обучающихся в вузах	Количество занятых в сфере высокоинтеллектуальных услуг, общая численность исследователей, численность исследователей, имеющих ученую степень, по субъектам РФ, удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников, численность педагогических работников, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, по категориям, по субъектам РФ

Показатель	Пояснения по расчету показателей
Уровень конкурентоспособности российского образования	Уровень грамотности всего взрослого населения (% людей в возрасте 15 лет и старше), годы третичного образования, процент студентов высших учебных заведений, обучающихся в высококвалифицируемых университетах, место российских университетов в международных рейтингах
Соответствие номенклатуры и специалистов требованиям рынка	Экспертная оценка работодателей (десятибалльная шкала соответствия: 0 — не соответствует, 10 — соответствует полностью)
Коммерциализация научных разработок	Экспорт креативных товаров, международные заявки в центр договоров о патентной кооперации по происхождению, выпуск высокотехнологичной и средней технологичной продукции, используемые передовые производственные технологии (по субъектам РФ)
Публикационная и патентная активность	Патентные заявки по происхождению, поступление патентных заявок и выдача охранных документов в России (по субъектам РФ), количество классов заявок на товарные знаки по происхождению, научно-технические публикации, уровень цитируемости по индексу Хирша
Социальные компоненты человеческого капитала	
Расходы на социальную политику	Государственные расходы на социальную политику (в % к ВВП), региональные расходы на социальную политику, корпоративные расходы на социальную политику
Неравенство в распределении доходов	Коэффициент фондов, коэффициент Джини, доля занятых с низким уровнем заработной платы (ниже 2/3 медианы почасового заработка), % процент зарплат меньше регионального прожиточного минимума, соотношение между оплатой труда разных категорий
Уровень доверия в обществе	Социологические опросы: индекс доверия в обществе, личная свобода и выбор, эффективность правительства, личные права, оценка гражданами исполнительной власти, умное со-управление, экспертные оценки: верховенство закона, простота разрешения банкротства, простота уплаты налогов, легкость открытия бизнеса, доступ к независимым СМИ

Для проведения оценки человеческого капитала экспертным путем на основе методов Дельфи и/или ПАТТЕРН устанавливаются нормативные (пороговые) значения показателей, с учетом характеристик развития существующего технологического и мирохозяйственного укладов. Таким образом формируется «идеальная матрица», характеризующая необходимый уровень развития человеческого капитала. Реальная матрица — матрица состояния — формируется на основе текущей статистической и аналитической информации, экспертных оценок.

Оценка степени развития и использования человеческого капитала проводится путем сравнения идеальной и реальной матриц человеческого капитала, полученных на каждом уровне формирования человеческого капитала (2):

$$\begin{aligned} & \left(\begin{array}{ccc} \text{Идеальная матрица} & \dots & \\ & \vdots & \ddots \\ & & \dots \end{array} \right) - \left(\begin{array}{ccc} \text{Реальная матрица} & \dots & \\ & \vdots & \ddots \\ & & \dots \end{array} \right) = \\ & = \left(\begin{array}{ccc} \text{Матрица отклонений} & \dots & \\ & \vdots & \ddots \\ & & \dots \end{array} \right). \end{aligned} \quad (2)$$

Чем меньше отклонение от «идеального» состояния, тем выше уровень развития человеческого капитала. Критерием может служить коэффициент равномерности, характеризующий относительную величину среднеквадратичных отклонений отдельных показателей человеческого капитала от их нормативных значений (3):

$$K_p = 1 - \frac{\sigma}{\bar{x}} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{x})^2}{n}}, \quad (3)$$

где n — количество показателей принимаемых в расчет; δ — среднеквадратическое отклонение; \bar{x} — среднеарифметическое значение фактических показателей.

Если отклонение не превышает 5%, то формирование, развитие и использование человеческого капитала в экономике осуществляется на высоком уровне, и адекватно условиям текущих технологического и мирохозяйственного укладов. Если отклонение не превышает 23%, то формирование, развитие и использование человеческого капитала в экономике осуществляется на достаточном уровне. Если отклонение выше 23%, то это свидетельствует о недостаточном уровне развития человеческого капитала и его

отдельных компонентов, и о несоответствии условиям развития технологического и мирохозяйственного укладов.

На основе расчета показателей фиктивного человеческого капитала проводится оценка рисков его развития и использования. В качестве показателей, используемых для стоимостной, количественной и качественной оценки рисков могут выступать: преждевременная смерть от неинфекционных заболеваний, количество потерянных рабочих дней в результате временной нетрудоспособности, уровень производственного травматизма (на 100 000 работающих), количество потерянных рабочих дней в случае временной нетрудоспособности на одного пострадавшего, отток специалистов из страны, в том числе высококвалифицированных, % выпускников вузов и средних учебных заведений, работающих не по специальности, несбалансированность инвестиционных проектов в различные направления (по регионам, районам), несоответствие целей инвестирования и ресурсного обеспечения, нецелевое использование инвестиционных ресурсов, неэффективность личного обучения по образовательным программам.

Таким образом, предлагаемая методика оценки человеческого капитала направлена на всесторонний комплексный учет параметров развития и формирующих его институтов, а также на выявление рисков развития.

Заключение

Разработанная методика является встраиваемым инструментом в систему стратегического планирования на всех уровнях хозяйствования. Отказ от жесткого централизованного планирования, индикативный, рекомендательный характер планирования, отказ от практики простой экстраполяции сложившихся тенденций, прогнозирование на основе методов Форсайта являются основными чертами современного стратегического планирования. Поэтому комплексная оценка человеческого капитала, основанная на сочетании стоимостных, количественных, индексных и экспертных подходах призвана ориентировать экономических объектов всех уровней хозяйствования в вопросах складывающихся и ожидаемых тенденций развития человеческого капитала на этапе шестого технологического и интегрального мирохозяйственного укладов.

Литература

Абузярова Д., Белоусова В., Краюшкина Ж., Лонищикова Ю., Никифорова Е., Чичканов Н. Роль человеческого капитала в сфере науки, технологий и инноваций // Форсайт. 2019. С. 107–119.

Айвазян С.А., Афанасьев М.Ю. Модели оценки человеческого капитала компании, основанные на концепции стохастической границы // Экономика и математические методы. 2012. Т. 48. № 3. С. 45–63.

Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

Вовк В.А. Концепция человеческого капитала в контексте поворота к «обществу мудрости» // Бизнес Информ, 2014. № 2. С. 18–22.

Глазьев С.Ю. Мирохозяйственные уклады в глобальном экономическом развитии // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 2. С. 3–29.

Глазьев С.Ю., Айвазов А.Э., Беликов В.А. Циклически-волновые теории экономического развития и перспективы мировой экономики. Предсказуемо ли среднесрочное и долгосрочное развитие мировой экономики // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 5. С. 177–211.

Горц А. Нематериальное. Знание, стоимость и капитал / пер. с нем. и фр. М.М. Сокольской. М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.

Залозная Г.М., Моргунов В.П. Эволюция теоретических концепций человеческого капитала // Журнал экономической теории. 2014. № 1. С. 67–78.

Капелюшников Р.И. Сколько стоит человеческий капитал России? // Вопросы экономики. 2013. № 1. С. 27–47.

Капелюшников Р.И. Сколько стоит человеческий капитал России? Часть II // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 24–46.

Леонтьева Л.С., Орехов С.А., Филимендилов Ю.А. Системный подход к формированию организационно-управленческих инноваций в сфере здравоохранения // Интеграл. 2012. № 2. С. 12–13.

Леонтьева Л.С., Филимендилов Ю.А. Общественное здоровье как мотиватор развития национальной экономики // Интеграл. 2012. № 1. С. 32–33.

Лукас Р.Э. Лекции по экономическому росту / пер. с англ. Д. Шестакова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.

Кудина М.В., Сухарева М.А. Теория человеческого капитала: систематизация подходов на основе критериев взаимосвязи его развития со структурными изменениями в мировой экономике // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2020. № 5.

Мильнер Б. Управление интеллектуальными ресурсами // Вопросы экономики. 2008. № 7. С. 129–140.

Нобелевские лауреаты по экономике XXI века: сборник статей / под ред. А.Г. Худокормова. М.: ИНФРА-М, 2018.

Рубинштейн А.Я. Могут ли исполнительские искусства быть прибыльными? // Вопросы теоретической экономики. 2017. № 1 (1). С. 88–108.

Скиннер К. Человек цифровой. Четвертая революция в истории человечества, которая затронет каждого / пер. с англ. О. Сивченко; научн. ред. К. Щеглова. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2019.

Хэллман Э. Загадка экономического роста / пер. с англ. А. Калинина; под ред. М. Ханаевой, Е. Синельниковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

Челухина Н.Ф. Страхование рисков человеческого капитала: монография. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2015.

Экономическая теория (политэкономика) / под общ. ред. В.И. Видяпина, Г.П. Журавлевой. М.: ИНФРА-М, 1997.

Юдина Т.Н. Новый домострой. Конституирующая универсальная перспективная система России: монография. М.: ТЕИС, 2014.

Ягуна Е.Г. Формирование и использование нематериального капитала региона (на примере Сибирского федерального округа). Монография / под науч. ред. Р.Н. Федосовой. М.: ИНФРА-М, 2013.

Pissarides C.A., Ngai L.R. Structural change in a multisector model of growth // American Economic Review. 2007. Vol. 73. P. 429–443.

Schultz T. The economic Value of Education. NY: Columbia University Press, 1963.

МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

М.В. Буланов, Л.Х. Тлимахова

ЭВОЛЮЦИЯ ФАКТОРОВ СОЦИАЛИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

В статье рассматривается проблема формирования гражданской идентичности и эволюции факторов политической социализации. Современная наука ставит вопрос о конкуренции различных типов идентичности. В нашей работе раскрывается тема взаимодействия этнической и гражданской идентичности в процессе социализации. Важными факторами, влияющими на процесс социализации, являются нестабильность современного капитализма, уменьшение роли социального государства, кризис представительной демократии. Эти факторы формируют ситуацию, в рамках которой укрепляется этническая идентичность, растет влияние популизма в политике, изменяется роль государства и ослабляется гражданская идентичность.

Ключевые слова: политика идентичности, гражданская идентичность, этническая идентичность, социальное государство, социализация, популизм, капитализм, экономические кризисы, политика неолиберализма, мультикультурализм, представительная демократия, политические партии.

In this article, the subjects of the civic identity formation and the evolution of political socialization factors are analyzed. Socialization mechanisms of ethnic and civic identities have various types of influence on a person, competing with each other. In the work, critical factors that impact on the socialization process are identified, such as instability of modern capitalism, the decreasing role of the welfare state, the participatory democracy crisis. These factors create conditions that strengthen ethnic identities and increase the influence of populism in

Буланов Максим Владимирович — кандидат политических наук, Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия; e-mail: mv.bulanov@igsu.ru

Тлимахова Ляна Хасанбиевна — аспирант факультета государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: tlimakhovalh@gmail.com

politics. The factors lead to a change in the role of a state and to a weakening civic identity.

Key words: identity politics, civic identity, ethnic identity, welfare state, socialization, populism, capitalism, economic crises, politics of neoliberalism, multiculturalism, participatory democracy, political parties.

Введение

Целенаправленная политика утверждения гражданской идентичности — феномен по историческим меркам относительно новый. Воспитание идеального гражданина долгое время являлось функцией семьи или церкви. При этом идентичность гражданина или подданного рассматривалась с точки зрения присвоения им определенных ценностей, соответствия традициям и религии. Первым шагом на пути к утверждению гражданской идентичности стало формирование национального сознания. Однако сразу же возникает вопрос о соотношении понятий государственной, гражданской и национальной идентичности, которые в современной науке принято разделять. Например, такие ученые как Н.Л. Иванова, Г.Б. Мазилова¹, И.С. Семенов, В.В. Лапкин, В.И. Пантин² исходят из того, что самоидентификация гражданина с государством и самоидентификация как ответственного гражданина — это не одно и то же. Фактически речь идет о принадлежности к гражданской общности, а не только к государственным институтам. Эту гражданскую общность в современной литературе называют политической нацией, а саму идентичность — национальной, не придавая ей этнического содержания, трактуя ее в духе конструктивизма³. Поскольку понятие «гражданин мира» является скорее метафорой, а гражданская общность на глобальном уровне носит аморфный характер, в исследованиях необходимо учитывать реалии, складывающиеся в сфере межгосударственного и межнационального взаимодействия. Сегодня конкретная национальная и гражданская идентичность формируется в контексте взаимодействия с государством современного типа, где представления гражданина о своей стране и государстве формируются не только под воздействием внутренних факторов,

¹ Иванова Н.Л., Мазилова Г.Б. Гражданская идентичность и государственная политика / Психология обучения № 6. 2010. С. 54–69.

² Семенов И.С., Лапкин В.В., Пантин В.И. Идентичность в системе координат мирового развития // Полис. Политические исследования. 2010. № 3. С. 40–59.

³ Salazar J.M. Social identity and national identity. Social identity: international perspectives. SAGE Publications Inc. 1998. P. 114–124.

но и внешних. Литература, кинематограф, социальные сети, туризм и средства массовой информации дают среднестатистическому гражданину возможность ознакомиться с различными взглядами на внутривнутриполитическую ситуацию и оценить свое положение и положение своей страны в сравнении с другими странами.

В российской научной литературе процесс социализации часто рассматривается в контексте формирования этнической идентичности. В этом случае речь идет «об усвоении этноспецифической информации»⁴ или «формировании этнических стереотипов»⁵. Проблема построения этнической идентичности обретает особую актуальность в наши дни в связи с обострением межэтнических конфликтов и ростом нетерпимости. Данные явления, в свою очередь, во многом связаны с провалами политики мультикультурализма⁶. По словам Э.А. Паина, «с 1970-х гг. началось победное шествие... концепции «мультикультурализма», отказавшейся от идеи гражданской интеграции и направленной на поощрение группового культурного разнообразия и простого соседства общин в рамках единого государства. С начала 1980-х гг. эти принципы вошли в политическую практику большинства стран Запада и стали нормой, своего рода кредо для международных организаций»⁷. Этническая идентичность зачастую подменяет гражданскую идентичность, тем самым современное общество рассматривается не в традиции эпохи модерна как социума с развитым государством и гражданским обществом, а с позиции специфической этнорелигиозной группы. Описанная проблема усугубляется эрозией социальных институтов эпохи модерна. Свертывание социального государства и кризис представительной демократии являются причинами смещения фокуса идентичности от гражданственности к этничности. Данный процесс заставляет обратить на себя самое пристальное внимание.

⁴ Шамионов Р.М. О проблеме этнической социализации // Южно-российский журнал социальных наук. 2009. № 3. С. 67.

⁵ Дагбаева С.Б. Этническая социализация молодого поколения в изменяющемся мире // Гуманитарный вектор. Сер. Педагогика, психология. 2012. № 1. С. 241.

⁶ Маркова Е.А. Этническая идентичность как фактор политической социализации в трансформирующемся российском обществе // Вестн. ЗабГУ. 2009. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etnicheskaya-identichnost-kak-faktor-politicheskoy-sotsializatsii-v-transformiruyuschemsya-rossiyskom-obschestve> (дата обращения: 18.05.2020).

⁷ Паин Э.А. Мирное сосуществование XXI века. Закат вульгарного мультикультурализма как возрождение культуры модерна // Россия в глобальной политике. 2011. № 2. <https://globalaffairs.ru/articles/mirnoe-sosushhestvovanie-xxi-veka/> (дата обращения: 18.05.2020).

Снижение роли социального государства

На протяжении всего XX в. в политической науке сложилось стандартное представление об основных агентах процесса политической социализации. Ими, как правило, выступают семья, система образования, группы сверстников и коллег, церковь, средства массовой информации, местные сообщества, социальные институты, государство и политические организации. В стабильно работающей экономике этот набор институтов эффективно воспроизводил политическую идентичность и ее подвид — гражданскую идентичность. Как отмечает Т.А. Асеева, «современное национальное государство, будь оно демократическое или авторитарное, поощряет своих граждан к тесному сотрудничеству с ним. От гражданина требуются не только знание локального сообщества, в котором он живет, но и самоидентификация с нацией в целом. Подобная самоидентификация должна привести к изменению формы политической приверженности от лояльности в отношении местной и региональной власти к поддержке власти на национальном уровне»⁸. Современное государство в течение долгого времени носило социальный характер, было готово к ассимиляции этнических меньшинств, однако кризис социальной составляющей положил начало проблемам, временным решением которых стала политика мультикультурализма.

Предыстория появления политики мультикультурализма связана с проблемами развития и упадка социального государства и переходом политических элит к реализации неолиберальной экономической политики. Сложившаяся к настоящему времени ситуация связана с рядом факторов. Вторая мировая война достаточно сильно ударила по Европе. Необходимость экономического восстановления и дальнейшего развития хозяйства осложнялась тем, что покупательная способность колоний была относительно низкой, они больше не являлись емкими рынками сбыта для европейских товаров. Кроме того, начавшийся процесс деколонизации также не обещал быть гладким. Возросший авторитет СССР и укрепление европейских левых, требующих повышения уровня жизни, привел к идее использования концепции социального государства в масштабах несравнимых даже с мерами по борьбе с Великой депрессией⁹.

⁸ Асеева Т.А. Роль государства в политической социализации граждан современной России // Известия АлтГУ. 2015. № 2 (86). С. 217.

⁹ Rasmussen M., Knutsen C. Reforming to Survive: The Bolshevik Origins of Social Policies. Conference: EPSA 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333668227_Reforming_to_SurviveThe_Bolshevik_Origins_of_Social_Policies (дата обращения: 19.05.2020).

Социальное государство стало ответом и на экономические и политические проблемы.

Европейские модели социального государства предусматривали, что издержки в социальной сфере (образование, здравоохранение, социальная защита) перекладываются с плеч общества и отдельных индивидов на государство. Государство, в свою очередь, для решения соответствующих управленческих проблем создает мощный бюрократический аппарат, повышает налоги на капитал, серьезно расширяет государственный сектор экономики и отказывается от невмешательства в экономику. Во Франции подобная экономическая политика получила название дирижизма. Построение и развитие социального государства достаточно дружелюбного по отношению к выходцам из Африки, Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии и т.д., высокий спрос на рабочую силу, а с другой стороны — проблемы, возникавшие при модернизации стран третьего мира (вооруженные конфликты, экономические проблемы, рост численности населения) — привели к высокому уровню миграции в развитые страны Европы. В 60-е гг. XX в. это не составляло особых проблем, более того, Европа в это время нуждалась в мигрантах. Федеративная Республика Германия проводила целенаправленную политику по привлечению трудовых мигрантов из Турции, ввела программу репатриации, Франция и Великобритания установили льготы по въезду и получению гражданства для выходцев из своих бывших колоний. Мигранты в свою очередь были востребованы на рынке труда. Поскольку они являлись выходцами в основном из городов и были достаточно образованны, они обладали необходимыми качествами для безболезненной ассимиляции в общество стран-реципиентов.

Все издержки по содержанию социального государства легли на крупный бизнес: высокие налоги, улучшение условий труда под давлением профсоюзов, высокий уровень социальной ответственности, введение экологических стандартов на производстве. На рубеже 60–70 гг. капитал находит ответ на данную ситуацию. Производство переводится в развивающиеся страны с дешевой рабочей силой, низкими налогами и с уже существующей системой образования, что делало эту рабочую силу достаточно квалифицированной. Однако перевод производства подрывал наполняемость бюджетов европейских государств, оказывал содействие партиям, выдвигающим неолиберальную экономическую политику в качестве своей программы (например, СвДП в Германии, консерваторы в Великобритании). Неолиберальная политика предусматривала

фактическое свертывание социального государства, уменьшение расходов бюджета и сокращение государственных функций, особенно в сфере вмешательства в экономику. Дополнительным фактором стал кризис, вызванный войной на Ближнем Востоке, и действия ОПЕК по введению экономических санкций в отношении некоторых стран Европы. Уменьшение социальных расходов, обострение конкуренции на рынке труда привело к тому, что те социальные лифты, которыми пользовались мигранты, для них оказались больше недоступны. Но за несколько десятилетий активного развития, усиленного вложениями в науку в период мировых войн и холодной войны привел к серьезному технологическому разрыву между странами первого и третьего миров, таким образом, поток мигрантов не только не уменьшился, а даже усилился. Европа оказалась перед проблемой взаимодействия различных социальных групп в поликультурном обществе, решением которой стала политика мультикультурализма.

По мнению И. Валлерстайна, категория этнос, прежде всего, характеризуется наличием специфической культуры, но это культура имеет и существенное экономическое наполнение. «Культура этнической группы является тем набором правил, которым родители, принадлежащие той или иной этнической группе, наделяют своих детей в процессе социализации. Таким образом, доминирующим в рамках указанного процесса оказывается этнический фактор. Конечно, формировать правила поведения могут также государство и школа. Но, как правило, они не склонны самостоятельно или слишком открыто осуществлять эту функцию, поскольку таким образом нарушается принцип «национального» равенства» граждан¹⁰. Под влиянием неолиберальных тенденций в экономической политике социальное государство перестает оказывать населению ту поддержку, которая осуществлялась в течение почти всего XX в., а экономические проблемы создают дефицит полноценно оплачиваемых рабочих мест даже в наиболее развитых странах мира¹¹. Это может привести к тому, что стандартные для XX в. пути социализации через систему образования постепенно дискредитируют себя, особенно для этнических меньшинств. Статистика показывает, что численность населения, занятого по временным контрактам в

¹⁰ Балибар Э., Валлерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности. Пер с фр. под ред. О. Никифорова и П. Хицкого. М.: Логос, 2004. С. 99–100.

¹¹ Клименко Л.В., Посухова О.Ю. Прекариатизация социально-трудоовых отношений в Западной Европе: гендерное измерение // Теория и практика общественного развития. 2016. № 11. С. 17–22.

Европе постоянно растет, а в контексте экономического кризиса, вызванного пандемией в 2020 г., прогнозы экспертов по развитию ситуации на рынке труда носят негативный, если не сказать катастрофический характер. Система образования, ориентированная на создание максимального количества работников для индустриального общества, перестает гарантировать доступ к социальным лифтам.

Таблица 1

**Численность занятых по временным контрактам
в странах Европейского Союза за 2014–2019 гг. (тыс. чел.)¹²**

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Численность занятых по временным контрактам в странах Европейского Союза (тыс. чел.)	41 637	42 090	42 527	42 848	42 831	43 194

По мнению В.В. Грибанова, европейская социальная модель переживает процесс «рекомодификации», т.е. перенесения рисков, возникающих в процессе функционирования рыночной экономики с социального государства на граждан. Таким образом, мы можем наблюдать процесс противоположный построению социального государства в кейнсианском духе. «И в Западной, и в Восточной Европе были ужесточены условия получения пособий по безработице, сокращен срок их выплат и коэффициент замещения заработной платы пенсией. В результате большее число граждан выпадает из системы подобного рода социальной защиты. Так же как и в пенсионной политике, в политике занятости в Западной и Восточной Европе тренд на рекомодификацию представляется очевидным. Как и в пенсионном секторе, реформирование систем страхования от безработицы в Восточной Европе носит более радикальный характер, чем в Западной»¹³. Аналогичный тренд в сфере пенсионной политики мы наблюдаем и в современной Российской Федерации.

Многие ученые видят причины развития подобной тенденции в ослаблении традиционных левых политических сил в Европе, вытеснении левой политической и экономической повестки дня

¹² Составлено авторами по данным Eurostat Statistics Database URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (дата обращения: 20.05.2020).

¹³ Грибанов В.В. Реформирование европейской социальной модели в условиях финансово-экономического кризиса // ПСЭ. 2013. № 2 (46). С. 258.

из властного дискурса и приходом к власти политических элит, которые взяли на вооружение неолиберальный подход к регулированию экономики и государственному управлению. В некоторых странах формально социал-демократические партии, как например, в ФРГ в период правления Г. Шредера проводили политику по свертыванию достижений социального государства, что в итоге привело к расколу в социал-демократической партии Германии и возникновению новой партии Левые (Die Linke). Неолиберализм как таковой — это в значительной степени попытка вернуться к реалиям XIX в., когда социального государства не существовало, а государственный аппарат либо отстранялся от вмешательства в экономику, либо содействовал наиболее крупным национальным игрокам на рынке.

Фактически происходит возврат к относительно архаичным способам самоидентификации и социализации и слом инструментов политической социализации, сложившихся в XX в.: систем государственного образования, вытеснение массовых политических движений из легального поля. Но на современном этапе подобный путь развития сталкивается с проблемой отсутствия формальных властных структур, построенных на этнической основе, т.е. индивид, столкнувшийся с невозможностью идентифицировать себя с современным государством, переходит в оппозицию к этому государству или, как минимум, отделяет себя от государственных институтов, теряет к ним доверие. В этом смысле показательны страны Ближнего Востока и Центральной Азии, где хотя и авторитарные, но светские режимы с неразвитым социальным государством либо полностью деградировали, или были свергнуты на фоне растущего исламского радикализма, который в этом регионе стал заменой политическим идеологиям. Так же отмечается рост национализма, связанный с этнической принадлежностью.

Кризис представительной модели демократии

Государство выступает организующей силой в процессе социализации, оно оказывает влияние на работу социальных институтов и средства массовой информации, управляет системой образования. Большинство современных государств позиционирует себя как представительные демократии. Данная форма политического режима широко распространилась в XX в.¹⁴ Взлет надежд, основанных

¹⁴ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века /Пер. с англ. М.: РОССПЭН, 2003.

на крушении блока социалистических стран и их переходе к демократии, вызвал у Ф. Фукуямы идею «конца истории»¹⁵. Однако уже во втором десятилетии XXI в. американский ученый заявил о том, что его оптимизм по поводу всеобщей демократизации оказался преждевременным. В своей работе «Будущее истории»¹⁶ Фукуяма отметил, что нестабильность капиталистической экономики подрывает социальную основу либеральной демократии — средний класс. Стоит также отметить, что широкое распространение такого явления как средний класс Фукуяма связывает с эффективной деятельностью социального государства. Под влиянием экономических кризисов население во все большей мере связывает свои надежды на стабилизацию материального положения с «сильным лидером» или радикальными националистическими лозунгами.

Ярким маркером современного кризиса формы представительной демократии является рост рейтингов популистских партий и лидеров. Ключевую роль в кризисе демократии играет все тот же экономический фактор. Политика неолиберализма привела к постепенному падению уровня жизни населения. Широкое использование политических технологий, а порой, и применение административного ресурса¹⁷ приводит к разочарованию масс в легитимности современного государства. «В самом общем виде ее кризис сводится к тому, что она перестала обеспечивать связь публики и власти, с чем она худо-бедно справлялась в прошедшие полтора столетия, по крайней мере, в зоне своего происхождения. По меньшей мере, сильной эрозии подверглась эффективность и легитимность ее основных элементов: 1) политических программ и их агентур — политических партий; 2) парламента; 3) всеобщего избирательного права»¹⁸.

Ключевой характеристикой популизма можно назвать отсутствие прочной связи между популистской партией или лидером и традиционным истеблишментом. Отсутствие связей, а значит и обязательств перед элитой позволяют таким партиям и лидерам действовать с большей степенью свободы, поскольку они не яв-

¹⁵ Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 134–148.

¹⁶ Фукуяма Ф. Будущее истории // Россия в глобальной политике. 2012. № 1. <https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-istorii/> (дата обращения: 20.05.2020).

¹⁷ Бочаров Ю.Б., Буланов М.В. Административный ресурс и его влияние на формирование электорального поведения // Власть. 2018. Т. 26. № 8. С. 90–96.

¹⁸ Кустарев А.И. После представительной демократии // Неприкосновенный запас. 2011. № 3. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/neprikosnovennyj-zapas-77-32011/10294-posle-predstavitelnoj-demokratii.html> (дата обращения: 20.05.2020).

ляются частью политического консенсуса между традиционными партиями и группами влияния¹⁹. Этот факт позволяет им игнорировать все ранее заключенные соглашения и установленные правила. Население готово солидаризоваться с популистскими партиями и движениями, поскольку основа стабильного существования подорвана традиционными политическими элитами, вставшими на путь неолиберальных реформ.

Интересен и исторический контекст возникновения популизма. «В XX веке он особенно ярко проявился в 30-е годы в тех же Соединенных Штатах. Это было время так называемой «великой депрессии», наступившей вслед за мировым кризисом в экономике 1929—1933 годов. Став самым длительным и разрушительным в истории капитализма, вызвав беспрецедентное падение жизненного уровня населения, кризис возбудил общественные страсти, привел к новому подъему популизма. Эти годы были «золотым веком» для популистских лидеров, и популистскими средствами пользовались во многих других странах Запада. Применяли их, в частности, нацисты в Германии»²⁰. Возникновение популизма зачастую связано с существенным социально-экономическим кризисом. Это подтверждают и данные современных сравнительных исследований. «Сравнительный анализ результатов, полученных правыми популистами на выборах в различных европейских государствах, показывает, что успешнее всего эти партии действовали там, где они соединили в своих программах экономические, культурные и политические аспекты кризиса — как, например, хайдеровская СвПА (FPO) или французский Национальный фронт (Front National)»²¹.

В отличие от этнической группы, политические организации могут получить формальный доступ к власти или максимально приблизиться к ней. Мы уже наблюдаем относительно успешные попытки со стороны популистов получить доступ к политической власти в Германии, Венгрии, Франции, Австрии. Стоит отметить, что правый (националистический) популизм выглядит в этом плане более успешно, примером относительно успешного левого популизма стала деятельность партии СИРИЗА в Греции. Вероятно, это можно связать с тем, что правый популизм может прекрасно

¹⁹ Лапшин А.О. О новом популизме и глобализации (несколько замечаний) // Власть. 2017. № 4. С. 16–18.

²⁰ Малько А.В. Популизм как тормоз демократии // Общественные науки и современность. 1994. № 1. С. 104–111.

²¹ Декер Ф. Популизм как вызов либеральным демократиям // АПЕ. 2004. № 2. С. 62.

существовать с процессами усиления этнической идентичности, но, конечно, не для всех этнических групп. Характерно, что правые политические организации, как агент социализации также ставят индивида в оппозицию к современному государству, в чем они совпадают с религиозно-этническими группами. Совпадает и способ достижения своих целей — архаизация политической жизни²².

Парадоксально, но наличие развитого социального государства не только способствовало экономической устойчивости общества, но и содействовало сохранению демократического строя, несмотря на то, что этот тип государства в значительной степени ограничивает область применения либеральных экономических свобод. Эрозия социального государства может привести не к падению, а к росту патерналистских настроений, размыванию гражданской идентичности, падению доверия к демократическим институтам. Рост социальной напряженности, вызванный неолиберальными реформами во многих странах, начиная с самых развитых и заканчивая развивающимися, приводит к выходу политической борьбы из легального поля и подталкивает к применению насилия, как со стороны массовых движений, так и со стороны государства.

Заключение

Подводя итоги проделанной работы, можно сделать следующие выводы:

– Основным фактором, влияющим на эволюцию процесса социализации в современном мире, является нестабильность современной модели капитализма, который, порождая периодические кризисы, дезориентирует граждан, подрывает гражданскую идентичность, меняя соотношение ролей в процессе политической социализации. Это перераспределение ролей и их значимости идет по направлению от государства к этнической группе, от классических партий к политически организациям популистского толка.

– Второстепенными факторами являются неолиберальные принципы политики современных элит, которые выражаются в свертывании или ограничении различных моделей социального государства, попытках решения проблем национальных меньшинств с помощью политики мультикультурализма. Первое усугубляет социально-экономические проблемы всего населения, второе стимулирует формирование более глубокой этнической идентичности

²² Харкевич М.В., Музалевский В.А., Осколков П.В. Архаика и современный правый популизм в Европе // Современная Европа. 2018. № 1 (80). С. 59–68.

и выступает раздражителем для крайне правых политических организаций.

– Ситуативным, но глобальным фактором, является пандемия COVID-19, которая явно подталкивает экономику к кризису. Кроме экономического кризиса возможны и негативные социально-психологические последствия эпидемии.

Литература

Асеева Т.А. Роль государства в политической социализации граждан современной России // Известия АлтГУ. 2015. № 2 (86). С. 215–220.

Балибар Э., Валлерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности. Пер с фр. под. ред. О. Никифорова и П. Хицкого. М.: Логос, 2004. 288 с.

Бочаров Ю.Б., Буланов М.В. Административный ресурс и его влияние на формирование электорального поведения // Власть. 2018. Т. 26. № 8. С. 90–96.

Грибанов В.В. Реформирование европейской социальной модели в условиях финансово-экономического кризиса // ПСЭ. 2013. № 2 (46). С. 257–260.

Дагбаева С.Б. Этническая социализация молодого поколения в изменяющемся мире // Гуманитарный вектор. Сер. Педагогика, психология. 2012. № 1. С. 240–246.

Декер Ф. Популизм как вызов либеральным демократиям // АПЕ. 2004. № 2. С. 56–72.

Иванова Н.Л., Мазилова Г.Б. Гражданская идентичность и государственная политика // Психология обучения. № 6. 2010. С. 54–69.

Клименко Л.В., Посухова О.Ю. Прекариатизация социально-трудовых отношений в Западной Европе: гендерное измерение // Теория и практика общественного развития. 2016. № 11. С. 17–22.

Кустарев А.И. После представительной демократии // Неприкосновенный запас. 2011. № 3. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/nz/nerikosnovennuj-zapas-77-32011/10294-posle-predstavitelnoj-demokratii.html>

Лапшин А.О. О новом популизме и глобализации (несколько замечаний) // Власть. 2017. № 4. С. 16–18.

Малько А.В. Популизм как тормоз демократии // Общественные науки и современность. 1994. № 1. С. 104–111.

Паин Э.А. Мирное сосуществование XXI века. Закат вульгарного мультикультурализма как возрождение культуры модерна // Россия в глобальной политике. 2011. № 2. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/mirnoe-sosushhestvovanie-xxi-veka/>

Семененко И.С., Лапкин В.В., Пантин В.И. Идентичность в системе координат мирового развития // Полис. 2010. № 3. С. 40–59.

Маркова Е.А. Этническая идентичность как фактор политической социализации в трансформирующемся российском обществе // Вестн. ЗабГУ. 2009. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etnicheskaya-identichnost-kak-faktor-politicheskoy-sotsializatsii-v-transformiruyuschemya-rossiyskom-obschestve>

Фукуяма Ф. Будущее истории // Россия в глобальной политике. 2012. № 1. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-istorii/>

Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 134–148.

Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Пер. с англ. М.: РОССПЭН, 2003. 368 с.

Харкевич М.В., Музалевский В.А., Осколков П.В. Архаика и современный правый популизм в Европе // Современная Европа. 2018. № 1 (80). С. 59–68.

Шамионов Р.М. О проблеме этнической социализации // Южно-российский журнал социальных наук. 2009. № 3. С. 66–76.

Rasmussen M., Knutsen C. Reforming to Survive: The Bolshevik Origins of Social Policies. Conference: EPSA 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333668227_Reforming_to_SurviveThe_Bolshevik_Origins_of_Social_Policies

Salazar J.M. Social identity and national identity. Social identity: international perspectives. SAGE Publications Inc. 1998. P. 114–124.

В.В. Осипова

ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПОСТСОВЕТСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИИ (1990–1997 ГГ.)

В статье рассматривается процесс трансформации органов власти, ответственных за регулирование государственно-конфессиональных отношений в период 1990–1997 гг., обусловленный принятием и применением на практике закона РСФСР «О свободе вероисповеданий» в ситуации становления российской модели религиозной политики. Отказ от советской модели религиозной политики активизировал поиски нового ее видения, соответствующего потребностям общества в условиях политических изменений. Проявившееся к 1993 г. отсутствие системного подхода к решению проблем, возникавших в религиозной сфере, предопределили появление новых форм взаимодействия между органами власти и конфессиональными структурами. В статье на материалах Государственного архива Российской Федерации и Центрального государственного архива города Москвы показаны роль государственных институтов, ответственных за взаимодействие с религиозными организациями, изменение условий функционирования данных организаций и характера государственно-конфессиональных отношений в целом. Автор приходит к выводу, что процессы становления новых форм взаимодействия между государством и конфессиональными структурами способствовали обновлению системы государственных институтов, формированию новых принципов их функционирования, которые действуют и в современной России. Показана необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования в сфере свободы совести.

Ключевые слова: государственно-конфессиональные отношения, религиозная политика, государственные органы по делам религий, свобода совести.

The article researches the process of authorities' transformation responsible for regulating state-confessional relations in the 1990–1997 period, associated

Осипова Виктория Владимировна — аспирантка факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail:* OsipovaVV@spa.msu.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-39-90043. Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR, project number 19-39-90043.

with the adoption and practical application of the RSFSR “On freedom of religion” law in the context of the Russian model of religious policy formation. The rejection of the Soviet religious policy model intensified the search for a new vision that meets the society needs in the face of political changes. Manifested by 1993 the lack of a systematic approach to solving religious problems has predetermined the emergence of new interaction forms between authorities and confessional structures. The article uses the materials of the State archive of the Russian Federation and the Central state archive of Moscow to study the role of state institutions responsible for interaction with religious organizations, changes in these organizations functioning and the nature of state-confessional relations in general. The author comes to the conclusion that the processes of formation of new interaction forms between the state and confessional structures have contributed to the renewal of the state institutions system, to the creation of their new functioning principles, which operate in modern Russia, and to emphasized the need to improve legal regulation in the field of freedom of conscience.

Keyword: state-confessional relations, religious policy, authorities for religious Affairs, freedom of conscience.

Введение

Изменение политического курса в сфере регулирования государственно-конфессиональных отношений, начавшееся во второй половине 1980-х гг., способствовало поиску новых форм и подходов к проблеме взаимоотношений между государством и религиозными организациями. Процессы общественно-политической и социокультурной трансформации 1990-х гг., отмеченные развитием демократизации, идеологическим и политическим плюрализмом, борьбой за права и свободы, в том числе в религиозной сфере, свидетельствовали о необходимости перемен в сложившейся модели государственно-конфессиональных отношений¹. Изменения религиозной политики проявились в концептуальном переосмыслении места и роли религии в обществе, переходе к новым формам и методам взаимодействия государства с религиозными организациями, в реформировании системы государственных органов по делам религии, в демократизации правового регулирования деятельности религиозных организаций. Принятие в 1990 г. союзного Закона «О свободе совести и религиозных организациях» и республиканского Закона «О свободе вероисповеданий» существенно повлияло на изменение условий функционирования религиозных организаций². Был от-

¹ *Лещинский А.Н.* Вероисповедная политика и религиозная ситуация в современной России // Социальная политика и социология. 2004. № 2. С. 90–103.

² *Шахов М.О.* Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М: Изд-во Сретенского монастыря, 2019. С. 56.

менен ряд ранее существовавших ограничений, налагавшихся на деятельность религиозных организаций; возвращено значительное количество культовых зданий и имущества религиозным центрам и верующим; предоставлен статус юридического лица религиозными организациями, которые освободившись от идейно-политического давления, обрели значительно более широкие возможности для активного участия в общественной жизни³. По мнению исследователя государственно-конфессиональных отношений А.В. Логинова, данные законодательные акты «родившиеся на волне начавшегося разрушения советских политико-идеологических структур, подвели черту под политикой государственного атеизма»⁴.

С 1990 г. в условиях политического противостояния с союзным центром новым руководством РСФСР были заложены организационно-правовые основы новой модели государственно-конфессиональных отношений Российской Федерации. Современный исследователь А.А. Федотов отмечает, что Б.Н. Ельцин, будучи в то время Председателем Верховного Совета РСФСР, «подчеркивал необходимость упразднения Совета по делам религий при Совмине СССР как управленческого органа, потребность в сотрудничестве власти и Церкви в делах милосердия во имя подъема нравственности, необходимость возвращения Церкви некогда отобранных у нее храмов»⁵. Одним из аспектов трансформации взаимоотношений между государством и религиозными организациями стало реформирование советских государственных органов, осуществлявших контроль над религиозной сферой, путем их преобразования, упразднения старых и создания новых структур.

В августе 1990 г. Совет по делам религий при Совете Министров РСФСР был ликвидирован, полномочия по взаимодействию с религиозными организациями делегировались Министерству юстиции РСФСР⁶. В 1991 г. упраздняется союзный Совет по делам религий при Совете Министров СССР⁷. После упразднения института

³ *Набиев Р.А.* Власть и религиозное возрождение. Казань: Казан. ун-т, 2014. С. 91.

⁴ *Логинов А.В.* Власть и вера: Государство и религиозные институты в истории и современности. М.: Большая Российская энциклопедия, 2005. С. 389.

⁵ *Федотов А.А., Полозова К.А.* Роль интеллигенции в подготовке и принятии закона РСФСР «О свободе вероисповеданий» (1990 г.) и итоги его действия // *Интеллигенция и мир.* 2013. № 1. С. 17–27.

⁶ *Мельниченко О.В.* Государство и Русская Православная церковь в России. 1985–1990 гг.: эволюция взаимоотношений // *Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского.* 2012. № 27. С. 827–832.

⁷ Постановление Госсовета СССР от 14.11.1991 № ГС-13 «Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // *Ведомости ВС СССР.* 1991. № 50. ст. 1421.

уполномоченных Совета, в ряде регионов были созданы структуры, осуществлявшие функции предшествующего органа.

В Москве 4 июня 1991 г. в структуре Исполнительного комитета Московского городского Совета народных депутатов был создан Комитет по связям с религиозными организациями, на который возлагалась ответственность за проведение на территории города Москвы единой общегосударственной политики в области свободы совести. Важнейшей функцией Комитета стало осуществление контактов с государственными союзными и республиканскими органами и аналогичными учреждениями за границей, а также с религиозными организациями⁸. В соответствии с Положением о Комитете, целью создания данной структуры являлось «обеспечение совместно с исполкомами райсоветов права граждан на свободу совести, их равноправия независимо от отношения к религии, равенства всех религий и вероисповеданий перед законом, укрепления взаимопонимания и терпимости между религиозными организациями»⁹. Таким образом, Комитет был призван выполнять функции информационного, консультационного и, при необходимости, экспертного центра по всем вопросам, касающимся взаимоотношений с религиозными организациями на территории города Москвы.

На одной из пресс-конференций Комитета по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности Председатель Экспертно-консультативного совета Комитета, советский правовед Ю.А. Розенбаум, указав в своем выступлении на переход «от тоталитарного режима, от государственного управления церковью к новому этапу государственно-церковных отношений», отметил, что в новых условиях, несмотря на «прекращение вмешательства государства в дела религии и провозглашение полной свободы религиозной деятельности», остаются пробелы в сфере законодательства, и особенно в практике его применения: «Можно ли сегодня сказать, что наше законодательство решило все вопросы и практика пошла по пути действительно демократического государства, в котором религиозные объединения и верующие имеют все права для удовлетворения своих религиозных чувств и

⁸ Решение от 4 июня 1991 г. № 975 Исполнительного комитета Московского городского Совета народных депутатов // Центральный государственный архив города Москвы (ЦГАМ). Ф. Р-3542. Оп. 1. Д. 1. Ед. хр. 1.

⁹ Положение о Комитете по связям с религиозными организациями города Москвы // Центральный государственный архив города Москвы (ЦГАМ). Ф. Р-3542. Оп. 1. Д. 1. Ед. хр. 7.

потребностей? В принципе да, теоретически так сказать можно, но практически мы еще не вышли на тот уровень, который бы требовался нам в соответствии с законом. Почему это происходит?»¹⁰. В качестве основных причин выступавший отметил, во-первых, значение традиций старого времени, стремление государственных органов к постоянному вмешательству в религиозную жизнь. На местах по-прежнему действовали кадры из числа бывших сотрудников уполномоченных Совета по делам религии и упраздненного Комитета государственной безопасности, которые продолжали осуществлять деятельность по управлению религиозными институтами. Например, в Башкирской ССР в ноябре 1990 г. аппарат Уполномоченного Совета по делам религий был преобразован в Совет по делам религий при Совете министров Башкирской ССР под председательством бывшего Уполномоченного А.Н. Муратшина¹¹. Во-вторых, сами религиозные объединения, служители культа, верующие не привыкли и не научились защищать свои права и законные интересы, используя юридические методы, такие, как обращение в органы прокуратуры, рассмотрение дел судебными органами, обращение к услугам адвокатов. Таким образом, вызовы и проблемы в сфере государственно-конфессиональных отношений требовали создания новых институтов, обеспечивающих взаимодействие между государственными органами и религиозными организациями, с одной стороны, с другой — привлечения квалифицированных кадров, способных решать вопросы в условиях трансформации религиозной политики.

Государственные институты, регулирующие государственно-конфессиональные отношения

Согласно закону РСФСР «О свободе вероисповеданий», «государственный контроль за соблюдением законодательства о свободе вероисповеданий в РСФСР осуществлялся Советами народных депутатов, а также соответствующими правоохранительными органами согласно установленной им законом компетенцией»¹². Вопросы регистрации уставов религиозных объединений были

¹⁰ Стенограмма пресс-конференции Комитета по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности 27 ноября 1992 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2978. Ед. хр. 4–5.

¹¹ Юнусова А.Б. Ислам в Башкортостане. Уфа: Уфимский полиграфкомбинат, 1999. С. 207.

¹² Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. ст. 240.

переданы в введение Министерства юстиции и его территориальных органов.

Вопросами вероисповедной политики в Верховном Совете РСФСР с 1990 г. занимался Комитет по вопросам свободы совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности (далее — Комитет), одной из первостепенных задач которого являлась подготовка нового российского законодательства о свободе совести¹³. По мнению историка М.И. Одинцова, «в деятельности Комитета преобладало “ликвидаторское” направление, целью которого являлось разрушение прежней системы взаимодействия государства и религиозных организаций». Историк отмечает, что «усилиями Комитета был упразднен Совет по делам религий при СМ РСФСР, а также аппараты уполномоченных Совета на местах»¹⁴.

Одним из пунктов, входивших в повестку дня Комитета, являлся вопрос о возвращении имущества культового назначения религиозным организациям. Иногда ввиду активной деятельности Комитета удавалось ускорить передачу отдельных храмов верующим — например, собор Святого Александра Невского в Свердловске, флигель церковно-усадебного комплекса, принадлежащего наркологической больнице № 17 г. Москвы, церковь Александра Невского в Кургане¹⁵. Однако встречались случаи, когда участие Комитета не смогло оказать положительного влияния на ход передачи религиозной собственности. Так, в феврале 1990 г. верующие Челябинской области неоднократно обращались в Комитет с просьбой вернуть бывшему православному храму Александра Невского, в котором был установлен католический орган и организован зал камерной и органной музыки, прежнее назначение. Комиссия Комитета, выезжавшая в Челябинск, сделала вывод, что реконструкция храмового здания не была согласована с органами охраны памятников, а также нарушает эстетику и традиционный облик здания. Несмотря на предложения Председателя Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова, вице-президента России А.В. Руцкого и сотрудников Комитета по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности о поэтапном освобождении

¹³ *Кашеваров А.Н.* Государственно-церковные отношения в период перестройки 1985–1991 годов // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2015. № 1 (215). С. 109–115.

¹⁴ *Одинцов М.И.* Вероисповедные реформы в Советском Союзе и в России. 1985–1997 гг. М.: Российское объединение исследователей религии, 2010. С. 100–101.

¹⁵ *Евдокимова Л.С.* процесс возвращения религиозным организациям имущества культового назначения (конец 80-х — начало 90-х гг. XX в.) // Вестн. Челябинского гос. ун-та. 2009. № 37 (175). С. 151–154.

здания храма для совершения богослужений, оно оставалось учреждением культуры¹⁶.

Кроме того в законе упоминался Экспертно-консультативный совет, действовавший при Комитете Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности¹⁷, состоявший из представителей религиозных объединений, общественных организаций, государственных органов, религиоведов, юристов и других специалистов в области свободы совести и вероисповеданий¹⁸. Основные функции экспертно-консультативного органа заключались в создании банка данных о зарегистрированных в РСФСР религиозных объединениях, консультировании комитетов Верховного Совета РСФСР по вопросам применения религиозного законодательства, проведении юридической и религиоведческой экспертизы и подготовке официальных заключений по запросам органов государственного управления и суда.

Распад Советского государства в конце 1991 г. стал важной вехой на пути выстраивания российской модели религиозной политики — процесса, ранее существенно осложнявшегося противостоянием союзного и республиканского центров власти. Урегулирование религиозного вопроса рассматривалось российским руководством «как крупномасштабная консолидирующая основа, поле притяжения и единения всех поколений, возрастных и социальных групп, их духовного и нравственного сближения и на этой основе преодоления сепаратизма, национализма и всяких форм шовинизма»¹⁹. Предлагалось создание специального экспертного органа при структурах исполнительной или законодательной власти, занимающегося изучением и прогнозированием ситуации как в сфере межнациональных, так и межконфессиональных отношений²⁰. В Секретариат Председателя Верховного Совета РСФСР

¹⁶ Там же. С. 151.

¹⁷ Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. ст. 240.

¹⁸ *Старостенков Н.В., Ляпунова Н.В.* и др. Государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации в конце 80-х гг. XX — начале XXI в. // Социальная политика и социология. 2016. № 4. С. 153–160.

¹⁹ *Ефремов Е.Н.* Государственная политика РСФСР и Российской Федерации в отношении Русской православной церкви и мусульманской общины в 1990–1993 гг. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2018. № 3 (47). С. 62–73.

²⁰ Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 9. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 9–10.

поступали письма, в которых сообщалось, что после упразднения Совета по делам религий РСФСР некому решать ряд религиозных вопросов, в том числе о паломничестве и др., звучали предложения о создании министерства по делам религий²¹.

В начале 1992 г. в составе Государственного комитета по национальной политике был создан отдел культурных, языковых и религиозных проблем. Впоследствии данная структура подверглась критике, характеризовалась как «декоративная», ввиду отсутствия квалифицированных кадров²².

На уровне федеральных органов исполнительной власти в апреле 1992 г. была организована работа Координационной комиссии по вопросам вероисповеданий при Правительстве Российской Федерации (далее — Комиссия)²³. В целях всестороннего обсуждения и согласования вопросов, связанных с деятельностью и потребностями религиозных организаций, в состав Комиссии были включены представители различных органов исполнительной власти, научного сообщества, средств массовой информации, некоммерческих организаций. Перед Комиссией были поставлены задачи, связанные с координацией деятельности государственных органов с целью формирования единой религиозной политики, подготовки предложений по разработке нормативных актов, информационных и аналитических материалов, оказания религиозным организациям содействия в достижении договоренности с органами государственной власти по спорным вопросам, в том числе связанным с возможностью передачи религиозным организациям культовых зданий, имущества, религиозных памятников и иных объектов, имеющих культурно-историческую ценность. Работа Комиссии осуществлялась в тесном контакте с религиозными центрами и объединениями, общественными организациями, научными учреждениями. В случае необходимости к работе по спорным вопросам привлекались представители соответствующих организаций. Главы церквей и руководители религиозных организаций принимали участие в ежегодном пленарном заседании, в рамках которого подводились

²¹ Письмо управления внешних связей мусульманских организаций СССР от 19.12.1991 № 545 // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10026. Оп. 5. Д. 155. Ед. хр. 10.

²² Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Ед. хр. 65–71.

²³ Постановление Правительства РФ от 03.04.1992 № 214 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 22.04.2020).

итоги проделанной работы и определялись основные направления деятельности Комиссии. Однако, просуществовав два года (с апреля 1992 г. по май 1994 г.) и проведя всего два заседания, Комиссия была закрыта. Деятельность данного института была признана «малоэффективной, не отвечающей текущим требованиям»²⁴.

Продолжался поиск оптимального государственного института для осуществления взаимодействия с религиозными организациями в текущих динамично меняющихся условиях общественно-политической жизни. Деятельность действующих структур была направлена либо на решение вопросов главным образом имущественного характера, либо на определение концептуальных основ взаимоотношения государственных и религиозных институтов. В обществе же формировался запрос на решение гораздо более широкого круга проблем текущего характера. Это касалось взаимоотношений государства не только с православной церковью, но и с мусульманскими организациями²⁵.

Исследователями государственно-конфессиональных отношений постсоветского периода отмечается, что отсутствие центрального органа, ведавшего вопросами религиозной политики, не позволяло в полной мере на практике реализовать нормы нового законодательства в сфере свободы совести. Поэтому в первой половине 1990-х гг. были созданы такие институты, как экспертно-консультативный совет при Комитете ВС РСФСР, затем — Координационная комиссия при Правительстве РФ по вопросам вероисповеданий, Аппарат Государственного советника РФ по политическим вопросам, которые наделялись соответствующими функциями²⁶.

Как отмечает М.И. Одинцов, к 1993 г. «деструктивные тенденции в государственно-церковных отношениях и религиозной ситуации стали очевидными»²⁷. Выявился ряд проблем в сфере государственно-конфессиональных отношений, связанных с практикой применения норм законодательства о свободе совести, ослаблением

²⁴ Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Документы и материалы (1994–1997) / Под ред. С.М. Шахрая, сост. Ю.С. Гранат. М.: Фонд современной истории, Академический учебно-научный центр РАН-МГУ, 2013. С. 55.

²⁵ Муртазин М.Ф. Государство и мусульманские религиозные организации Северного Кавказа // Россия и новые государства Евразии. 2016. № 3 (32). С. 42–56.

²⁶ Королев А.А., Мельниченко О.В. Государственно-церковные отношения в постсоветской России (1991–2000 гг.) // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. 2012. № 27. С. 725–731.

²⁷ Одинцов М.И. Вероисповедные реформы в Советском Союзе и в России. 1985–1997 гг. М.: Российское объединение исследователей религии, 2010. С. 186.

взаимодействия между органами власти и религиозными организациями, обострением межконфессиональной и внутрицерковной борьбы, подъемом так называемой религиозно-мистической волны, течений, критически воспринимавшихся традиционными религиозными структурами, перераспределением религиозного имущества и др. Ввиду обострения религиозной проблематики необходимо было продолжить дальнейшие преобразования государственных структур, обеспечивающих реализацию государственно-конфессиональной политики.

Вместо Государственного комитета по национальной политике (Госкомнаца) в марте 1993 г. был создан Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей, в структуре которого начал работу отдел по связям с религиозными конфессиями. Основными направлениями деятельности образованного отдела стали: обеспечение свободы вероисповедания конфессий, укрепление дружеских отношений между ними; изучение практики применения законодательства о свободе совести и разработка предложений по его совершенствованию; информирование Правительства РФ о состоянии религиозной обстановки в регионах России; содействие религиозным организациям в осуществлении международных связей, участии в борьбе за мир, укрепление дружбы между народами, достижение национального согласия и добрососедства. Для изучения религиозной ситуации в стране сотрудниками отдела проводились встречи с руководителями синодальных учреждений РПЦ, мусульманских центров России. «В настоящее время отдел поддерживает тесный контакт со всеми епархиями Русской Православной Церкви, Духовными Управлениями мусульман европейской части России и Сибири, Северного Кавказа... и другими конфессиями», — отмечал в своем докладе первый заместитель руководителя Аппарата Правительства РФ А.Е. Себенцов²⁸.

Налаживание делового взаимодействия с православными и мусульманскими организациями позволило Государственному комитету по национальной политике выступить в качестве организатора социального партнерства между федеральными органами власти, с одной стороны, и религиозными организациями — с другой. Площадкой для такого рода взаимодействия государственных и религиозных структур стали научно-практические конференции,

²⁸ *Ефремов Е.Н.* Государственная политика РСФСР и Российской Федерации в отношении Русской православной церкви и мусульманской общины в 1990–1993 гг. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2018. № 3 (47). С. 68.

посвященные широкому кругу социальных проблем. В 1993 г. при поддержке Госкомнаца России были организованы различные международные конференции с участием представителей религиозного сообщества²⁹.

10 января 1994 г. на базе Госкомнаца и Госкомитета по социально-экономическому развитию Севера было создано Министерство по делам национальностей и региональной политики Российской Федерации. Одна из задач деятельности ведомства была направлена на объединение усилий органов государственной власти, политических, общественных организаций и движений, а также религиозных объединений для достижения межнационального согласия³⁰. В структуре министерства работу с религиозными объединениями осуществлял отдел по связям с религиозными конфессиями. В период с 1994 по 2001 гг. министерство пережило пять реорганизаций и переименований, частыми были смены руководителей министерства³¹.

Весной 1994 г. на недостатки в работе экспертно-консультативного совета при Комитете Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности переименованного на тот период в Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы Российской Федерации, указывали представители религиозного сообщества, в частности, Московский Патриархат отмечал: «Сложным остается вопрос о будущем экспертно-консультативного совета при Комитете Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций. Думается, что если этот совет будет занят специфическими проблемами взаимоотношений государства с религиозными объединениями, то при обсуждении соответствующих вопросов в работе совета должны быть на равных правах с остальными его членами работать полномочные представители крупнейших российских религиозных объединений, без учета ин-

²⁹ *Ефремов Е.Н.* Государственная политика РСФСР и Российской Федерации в отношении Русской православной церкви и мусульманской общины в 1990–1993 гг. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2018. № 3 (47). С. 68.

³⁰ *Заметина Т.В.* Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере федеративных и национальных отношений в постсоветской России // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4 (38). С. 176–184.

³¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17.01.1994 № 10-1 ГД; Какие государственные органы регулируют вопросы межнациональных отношений в РФ с 1991 года. ИТАР-ТАСС. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/1825929> (дата обращения: 02.04.2020).

тересов которых данный орган вряд ли сможет стать действенным и конструктивным средством государственной политики в области связей с религиозными структурами»³².

С мая по июль 1994 г. Правительство Российской Федерации формирует Комиссию по вопросам религиозных объединений (далее — Комиссия)³³. Одной из ключевых задач, поставленных перед Комиссией, являлась подготовка предложений по урегулированию проблем в сфере государственно-конфессиональных отношений, соблюдение и развитие законодательства о свободе совести. Важная роль в рамках деятельности Комиссии отводилась вопросам, связанным с передачей культового имущества религиозным организациям, контролем сохранности культовых ценностей, а также выделением средств из федерального бюджета на восстановление и реставрацию культовых зданий, переданных религиозным организациям. Для регулирования наиболее сложных ситуаций формировались отдельные рабочие группы, в том числе и выездные, направленные на решение спорных вопросов на местах. Как отмечают исследователи, за 1994–1997 гг. решениями Правительства РФ и местных органов власти религиозным организациям было передано свыше 4 тыс. культовых зданий. По инициативе Комиссии из федерального бюджета было выделено несколько сотен миллиардов рублей (в цифрах 90-х гг. XX в.) на восстановление и реставрацию возвращенных сооружений религиозного назначения. В эти годы наметились формы взаимодействия между федеральными органами власти и религиозными организациями в виде соглашений о сотрудничестве³⁴. В качестве примера можно привести Соглашения о сотрудничестве между Московской Патриархией Русской Православной Церкви и Министерством культуры от 3 марта 1994 г., Министерством здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации от 12 марта

³² Меморандум РПЦ к вопросу о рассмотрении в ГД ФС РФ вопроса о совершенствовании Российского законодательства о свободе совести и деятельности религиозных организаций // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10100. Оп. 1. Д. 628. Ед. хр. 23.

³³ Постановление Правительства РФ от 06.05.1994 № 466 // Собрание законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/> (дата обращения: 07.04.2020).

³⁴ Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Документы и материалы (1994–1997) / Под ред. С.М. Шахрая, сост. Ю.С. Гранат. М.: Фонд современной истории, Академический учебно-научный центр РАН-МГУ, 2013. С. 58.

1996 г., Министерством образования Российской Федерации от 2 августа 1999 г. и др.³⁵.

Помимо этого, на заседаниях Комиссии рассматривались вопросы, связанные с налогообложением религиозных организаций, созданием в системе Российской академии наук научного института по изучению религии, создание в системе здравоохранения реабилитационного центра для жертв деструктивных культов и др. сотрудничестве³⁶.

Комиссия тесно взаимодействовала с федеральными органами исполнительной власти (Минюстом России, Минкультуры России, Минобороны России; Госкомимуществом России и др.). На уровне большинства министерств существовали подразделения, курировавшие работу с религиозными организациями. На заседаниях Комиссии обсуждались финансовые вопросы, связанные с поддержкой религиозных организаций, с выделением средств из федерального бюджета на восстановление и реставрацию культовых зданий, переданных религиозным организациям³⁷.

Параллельно с правительственными ведомствами проблемы межнациональных и межконфессиональных взаимоотношений также курировали подразделения Администрации Президента РФ. С 1994 по 1997 гг. вопросами взаимодействия Президента Российской Федерации с религиозными объединениями занималось Управление Президента РФ по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями, депутатами Государственной думы Федерального Собрания РФ. Данная структура осуществляла мониторинг состояния религиозной политики, межконфессиональных отношений в России и подготовку предложений главе государства в этой области.

В апреле 1995 г. Президент РФ, ознакомившись с инициативами представителей ряда религиозных объединений, распорядился образовать новый консультативный орган — Совет по взаимо-

³⁵ Федирко О.П. Постсоветская трансформация на Дальнем Востоке России в источниках и историографии // Электронный научный журнал «Архонт». № 3 (6). 2018. С. 77–87.

³⁶ Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Документы и материалы (1994–1997) / Под ред. С.М. Шахрая, сост. Ю.С. Гранат. М.: Фонд современной истории, Академический учебно-научный центр РАН-МГУ, 2013. С. 57.

³⁷ Стенограмма заседания Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации от 30 июля 1996 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10200. Оп. 5. Д. 4578. Ед. хр. 51–53.

действию с религиозными объединениями³⁸ (далее — Совет), осуществляющий предварительное рассмотрение вопросов и подготовку предложений для Президента РФ, в целях обеспечения взаимодействия главы государства с религиозными объединениями и повышения духовной культуры общества³⁹. Первоначально Совет состоял главным образом из представителей различных конфессий, действующих на территории Российской Федерации. Вопрос о том, делегаты каких конфессий входят в Совет и в каком количестве, решался главой государства. В марте 1996 г. состав Совета был расширен: «В настоящее время в состав Совета уже включены руководящие деятели всех основных конфессий страны. Президент пришел к выводу о желательности пополнить его руководителями ряда государственных структур», — говорилось в письме начальника Управления по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат ФС Администрации Президента РФ Министру юстиции РФ⁴⁰.

Таким образом, к концу 1997 г. на федеральном уровне власти ключевые структуры, реализующие политику в сфере государственно-конфессиональных отношений, были представлены Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы РФ, Комиссией по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ и Советом по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ.

Анализируя деятельность двух последних органов, близких друг к другу по полномочиям, необходимо отметить, что их основной задачей являлась разработка рекомендаций и предложений в области государственно-конфессиональных отношений, в одном случае — для Правительства, в другом — для Президента РФ. Особое внимание уделялось вопросам реализации законодательства в сфере свободы совести, а также проблемам, связанным с регистрацией и

³⁸ Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.04.1995 № 192-рп // Собрание законодательства РФ от 01.05.1995. № 18. ст. 1644.

³⁹ Шиманская О.К., Матина Е.Г. Социальное партнерство государства и религиозных организаций в современной России: методология, подходы, правовой аспект // Научный вестн. Омской академии МВД России. 2014. № 3 (54). С. 3–7.

⁴⁰ Письмо из Администрации Президента РФ. Управление по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания № А53-02/06 от 15.01.96 г. от Начальника Управления Министру юстиции РФ // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10259. Оп. 1. Д. 1672. Ед. хр. 13.

перерегистрацией религиозных организаций⁴¹. Различной была роль представителей религиозных организаций в разных структурах: если в Комиссии они выступали в качестве приглашенных гостей и экспертов, то в Совете являлись членами-участниками с правом решающего голоса. При этом Комиссия функционировала постоянно, ее функции охватывали широкий круг проблем, а Совет собирался несколько раз в год для обсуждения наиболее важных вопросов.

Комитет, состоявший из депутатов, вел работу по разработке федерального законодательства в области свободы совести и религиозных объединений, а также организовывал парламентские слушания и другие формы обсуждения проектов. Комиссия, помимо своих основных функций, совместно с Комитетом Государственной Думы создавала рабочие группы для проработки проектов профильных законов⁴².

Заключение

Подводя итог, отметим, что в условиях ускорявшегося процесса децентрализации власти в СССР союзные органы по делам религий оказывали все меньше воздействия на политику в сфере свободы совести. Властные структуры РСФСР осознавали необходимость изменения курса религиозной политики. После упразднения союзного Совета по делам религий, осуществлявшего регистрационные, распорядительные, контрольные и ряд других функций, государственные институты фактически утратили контакт с религиозными организациями. При отсутствии профильного государственного органа, ведавшего вопросами религиозных отношений, возникали трудности в обеспечении практической реализации норм, закрепленных в новом религиозном законодательстве. В результате функции государственного органа по делам религий оказались рассредоточены между различными институтами: Экспертно-консультативным советом при Комитете ВС РСФСР, Министерством юстиции РСФСР, Координационной комиссией по вопросам вероисповеданий при Правительстве Российской Федерации, Государственным советником РФ по политическим

⁴¹ *Логинов А.В.* Религиозная ситуация в России и принятие закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // *Полития*. Вестн. фонда «Российский общественно-политический центр». 1997. № 4. С. 85–94.

⁴² *Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Документы и материалы (1994–1997)* / Под ред. С.М. Шахрая, сост. Ю.С. Гранат. М.: Фонд современной истории, Академический учебно-научный центр РАН-МГУ, 2013. С. 57.

вопросам. Впоследствии данные структуры преобразовывались в зависимости от трансформации приоритетов и видения государственно-конфессиональных отношений, порой дублируя функции друг друга. Отсутствие системного подхода в решении возникавших в религиозной сфере проблем компенсировалось заверениями отдельных должностных лиц о неизменности курса на демократизацию государственно-конфессиональных отношений и принятием порой не связанных между собой подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты функционирования религиозных организаций. В то же время становление новых форм взаимодействия между государством и религиозными организациями способствовало обновлению государственных структур, осуществлявших координационно-методические и информационно-аналитические функции; учреждению штатных должностей и повышению квалификации кадров, занимавшихся решением религиозных вопросов; заключению соглашений о сотрудничестве между органами исполнительной власти и религиозными организациями; решению разногласий в вопросах передачи культовых сооружений и религиозной собственности.

Данные процессы привели, с одной стороны, к формированию относительно устойчивой системы государственных институтов, часть которых функционирует и в наше время, с другой — к осознанию необходимости совершенствования правового регулирования в сфере свободы совести. Важным шагом на пути усиления такого регулирования стало принятие в 1997 г. нового закона «О свободе совести и религиозных объединениях». По мнению современного исследователя М.О. Шахова, введение в действие закона знаменовало начало нового этапа взаимодействия государства с конфессиональными структурами⁴³. На основе нового законодательства продолжается развитие сотрудничества между органами власти и религиозными организациями, дальнейшая трансформация властных структур, регулирующих государственно-конфессиональные отношения.

Литература

Евдокимова Л.С. Процесс возвращения религиозным организациям имущества культового назначения (конец 80-х — начало 90-х годов XX века) // Вестн. Челябинского гос. ун-та. 2009. № 37 (175). С. 151–154.

⁴³ *Шахов М.О.* Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М: Изд-во Сретенского монастыря, 2019.

Ефремов Е.Н. Государственная политика РСФСР и Российской Федерации в отношении Русской православной церкви и мусульманской общины в 1990–1993 гг. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2018. № 3 (47). С. 62–73.

Заметина Т.В. Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере федеративных и национальных отношений в постсоветской России // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4 (38). С. 176–184.

Кашеваров А.Н. Государственно-церковные отношения в период перестройки 1985–1991 годов // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2015. № 1 (215). С. 109–115.

Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Документы и материалы (1994–1997) / Под ред. С.М. Шахрая, сост. Ю.С. Гранат. М.: Фонд современной истории, Академический учебно-научный центр РАН-МГУ, 2013.

Королев А.А., Мельниченко О.В. Государственно-церковные отношения в постсоветской России (1991–2000 гг.) // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. 2012. № 27. С. 725–731.

Лещинский А.Н. Вероисповедная политика и религиозная ситуация в современной России // Социальная политика и социология. 2004. № 2. С. 90–103.

Логинов А.В. Власть и вера: Государство и религиозные институты в истории и современности. М.: Большая Российская энциклопедия, 2005.

Логинов А.В. Религиозная ситуация в России и принятие закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Политика. Вестн. фонда «Российский общественно-политический центр». 1997. № 4. С. 85–94.

Мельниченко О.В. Государство и Русская Православная церковь в России. 1985–1990 гг.: эволюция взаимоотношений // Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. 2012. № 27. С. 827–832.

Муртазин М.Ф. Государство и мусульманские религиозные организации Северного Кавказа // Россия и новые государства Евразии. 2016. № 3 (32). С. 42–56.

Набиев Р.А. Власть и религиозное возрождение. Казань: Казан. ун-т, 2014.

Одинцов М.И. Вероисповедные реформы в Советском Союзе и в России. 1985–1997 гг. М.: Российское объединение исследователей религии, 2010.

Старостенков Н.В., Ляпунова Н.В. и др. Государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации в конце 80-х гг. XX — начале XXI в. // Социальная политика и социология. 2016. № 4. С. 153–160.

Федирко О.П. Постсоветская трансформация на Дальнем Востоке России в источниках и историографии // Электронный научный журнал «Архонт». 2018. № 3 (6). С. 77–87.

Федотов А.А., Полозова К.А. Роль Интеллигенции в подготовке и принятии закона РСФСР «О свободе вероисповеданий» (1990 г.) и итоги его действия // Интеллигенция и мир. 2013. № 1. С. 17–27.

Шахов М.О. Мусульманские религиозные объединения в Российской Федерации и закон. М.: ИД «Медина», 2018.

Шахов М.О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М: Изд-во Сретенского монастыря, 2019.

Шиманская О.К., Матина Е.Г. Социальное партнерство государства и религиозных организаций в современной России: методология, подходы, правовой аспект // Научный вестн. Омской академии МВД России. 2014. № 3 (54). С. 3–7.

Юнусова А.Б. Ислам в Башкортостане. Уфа: Уфимский полиграфкомбинат, 1999.

О.Е. Петрунина

**ПЕРВЫЕ ШАГИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЦЕРКВИ:
ПАТРИАРШИЕ ВЫБОРЫ В АНТИОХИЙСКОЙ
ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ В 1906 г.
(ПО ДОНЕСЕНИЯМ РОССИЙСКИХ КОНСУЛОВ)**

Почти двести лет составлявшее Антиохийскую патриархию арабское православное население Сирии и Ливана находилось под церковной властью греков. Рост национального сознания ближневосточных арабов вызвал желание освободиться от этой власти, которое в конце XIX в. привело к затяжному церковно-политическому конфликту в православном мире. В статье впервые в отечественной науке рассматривается важный эпизод борьбы Антиохийской церкви за свою самостоятельность — патриаршие выборы 1906 г. Статья основана на донесениях российских консулов в Дамаске и Бейруте, содержащих ценные сведения о ходе борьбы за патриарший престол, ее участниках, а также последующей борьбы за признание нового патриарха греческими Церквами.

Ключевые слова: Османская империя, межнациональные отношения, история Церкви, Антиохийская патриархия, внешняя политика России.

For almost two hundred years, the Arab Orthodox population of Syria and Lebanon, which constituted the Greek Orthodox Patriarchate of Antioch, was under the ecclesiastical authority of the Greeks. The growth of the national consciousness of the Middle Eastern Arabs caused a desire to free themselves from this power, which at the end of the 19th century led to a protracted church-political conflict in the Orthodox world. For the first time in Russian science, the article examines an important episode in the struggle of the Greek Orthodox Patriarchate of Antioch for its independence — the patriarchal elections of 1906. The paper is based on the reports of the Russian consuls in Damascus and Beirut, which contain valuable information about the course of the struggle for the patriarchal throne, its participants, as well as the subsequent struggle for the recognition of the new patriarch by the Greek Churches.

Key words: the Ottoman Empire, interethnic relations, Church history, Greek Orthodox Patriarchate of Antioch, Russian foreign policy.

*Петрунина Ольга Евгениевна — доктор исторических наук, профессор исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, в.н.с. ИСЛ РАН; e-mail: petrunina@narod.ru

Статья написана при финансовой поддержке РФФИ (проект № 19-09-41004).

Начавшийся в XIX в. процесс распада Османской империи и образования национальных государств из ее бывших провинций шел рука об руку с развитием национального самосознания населявших империю народов. Оно имело различные проявления: стремление к обретению государственной независимости, создание великодержавных идеологий (Великая Греция, Великая Сербия), нарастание напряженности межнациональных отношений в регионах со смешанным населением. Одним из проявлений развития национального самосознания у православных народов Империи стала борьба за национальную Церковь. В XIX в. из-под юрисдикции Константинопольского патриарха вышли независимые Греция (1833, Элладская церковь признана Константинопольским патриархатом в 1850 г.), Сербия (автокефалия с 1879 г.) и Румыния (1865, признана Константинопольским патриархатом в 1885 г.). Борьба болгар за свою национальную Церковь, начавшись в 1860 г., привела к затяжному церковно-национальному конфликту, окончательно разрешившемуся лишь в 1945 г.

Определенную специфику имела борьба за национальную церковь у ближневосточных арабов. Палестина, столь притягательная для христиан всех конфессий Святыми местами, хранившими память о земной жизни Христа, входила в Иерусалимскую патриархию, большинство православного населения которой составляли местные арабы. Однако все рычаги управления Церковью находились в руках греческого Святогробского братства, которое должно было блюсти Св. Места от посягательств других конфессий, но на практике всеми силами защищало подступы к Иерусалимскому патриаршему престолу от негреков. Православное население Сирии и Ливана, также состоявшее преимущественно из местных арабов, было паствой Антиохийской патриархии, формально имевшей автокефалию, но на практике управлявшейся все тем же Святогробским братством¹. Последнее было теснейшим образом связано с Константинопольским патриархом, именовавшим себя Вселенским, претендовавшим на реальное первенство в православном мире, поскольку в Османской империи он был перед лицом султана главой всей православной этноконфессиональной общины².

¹ Об управлении греческими патриархами Антиохийской церковью см., напр.: *Копоть Е.М.* Антиохийская православная церковь и русское присутствие в Сирии при патриархе Герасиме (1885–1891 гг.) // *Вестн. МГПУ. Сер. «Исторические науки»*. 2015. № 1 (17). С. 68–79.

² О системе этноконфессиональных общин (миллетов) в Османской империи см.: *Braude B.* Foundational Myths of the Millet System // *Christians and Jews in the*

Такое положение лишало самостоятельности прочих Восточных патриархов и позволило Константинопольской патриархии взять их под свой контроль. Таким образом, суть борьбы ближневосточных арабов за национальную православную Церковь сводилась к борьбе за фактическую, а не только формальную автокефалию и национальную иерархию. В настоящей статье анализируется один из этапов этой борьбы — ход патриарших выборов 1906 г., которому уделяли много внимания в своих служебных донесениях российские консулы в Бейруте и Дамаске. Как справедливо отмечают исследователи, их донесения часто представляли собой настоящие научные работы³.

На пути к самостоятельности Антиохийская церковь в тому времени достигла значимых успехов: во второй половине XIX столетия ее епископат стал пополняться иерархами из числа этнических арабов, а в 1899 г. патриархом впервые был избран митрополит-араб Мелетий (Думани)⁴. Его избрание встретило яростное противодействие со стороны Греции и националистически настроенного греческого духовенства в Османской империи. Борьба греков за возвращение позиций в Антиохийской церкви и связанный с ней раскол в православном мире получили название Антиохийского вопроса.

Патриарх Мелетий так и не получил признания со стороны греческих Церквей. О его смерти в январе 1906 г. греческая газета «Афины» сообщала в следующих выражениях: «Скончался от инсульта арабоязычный митрополит Лаодикийский, избранный незаконным избирательным собранием в 1893⁵ году Антиохийским патриархом...»⁶. Другая греческая газета, «Эстиа», поместила заметку под названием «Кто такой был Мелетий», где напоминала, что в греческом мире покойного патриарха называли узурпатором, избрание которого совершилось благодаря вмешательству «пансла-

Ottoman Empire. Vol. 1. NY, 1982; Roudometof V. From *Rum millet* to Great Nation: Enlightenment, Secularization and National Identity in Ottoman Balkan Society, 1453–1821 // Journal of Modern Greek Studies. 1998. Vol. 16. P. 11–48.

³ Смелянская И.М., Горбунова Н.М., Якушев М.М. Сирия накануне и в период Младотурецкой революции. По материалам консульских донесений. М.: Индрик, 2015. С. 84.

⁴ Подробнее см.: Якушев М.И. Антиохийский и Иерусалимский патриархаты в политике Российской империи. 1830-е — начало XX века. М.: Индрик, 2013. С. 201–208; Δελικάνης Κ. Ὑπόμνημα ἐπὶ τοῦ Ἀντιοχικοῦ ζήτηματος. Ἐν Κωνσταντινουπόλει, 1904.

⁵ Ошибка. На самом деле выборы происходили в 1899 г.

⁶ Ἀθήνα. № 101 (1194). 29.01.1906.

вистского» Палестинского общества⁷ и русского консула в Дамаске А.П. Беляева. Газета также утверждала, что покойный Мелетий изгнал из Антиохийской церкви всех митрополитов греков, назначив на их место «арабоязычных выпускников Московской духовной школы»⁸. Эти неслыханные обвинения, на которые обратил внимание российский консул в Дамаске Г.Д. Батюшков⁹, показывают, до какой степени греческое общественное мнение было возбуждено развитием ситуации в Антиохийской церкви.

Со смертью патриарха Мелетия открывался вопрос о выборах местоблюстителя патриаршего престола, а затем и патриарха. Для греческого духовенства это была возможность взять реванш и вернуть себе управление Антиохийской церковью. Однако сделать это можно было либо путем интриг, либо внешнего давления со стороны Константинопольской и других греческих Церквей, поскольку в самой Антиохийской патриархии к тому времени не осталось греческих иерархов. Г.Д. Батюшков опасался, что греки станут действовать через Бейрутского митрополита Герасима (Мсарру), слывшего их ярым сторонником¹⁰. Крайне честолюбивый, митрополит Герасим, будучи арабом, поддерживал тесные отношения с греческими патриархиями не по убеждению, но в надежде с их помощью занять патриарший престол. В свою очередь, греки собирались использовать его для постепенного возвращения своих позиций в Антиохийской церкви. По мнению русского генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина, митрополит Герасим был умен, энергичен, умел красиво говорить и вести за собой толпу, имел богатых и влиятельных сторонников в местной общине, а также репутацию иерарха, заботящегося о своей пастве. Все эти

⁷ Императорское православное палестинское общество — российская общественная организация, созданная в 1882 г. и действовавшая под патронатом царской семьи. Целями ИППО были сбор и распространение в России сведений о Святых местах, оказание помощи православным паломникам, оказание помощи жителям Сирии и Палестины, в том числе строительство школ и больниц.

⁸ *Еστία*. № 4304. 28.01.1906. На самом деле митрополиты-греки самовольно покинули свои епархии, а единственным выпускником российской духовной школы был митрополит Киликийский Александр (Тахан). Подробнее см.: *Петрунина О.Е.* Киликийский вопрос в жизни Антиохийской церкви в конце XIX — начале XX в. // Каптеревские чтения. Вып. XVIII. М.: ИВИ РАН, 2020 (в печати).

⁹ Приложение к секретному донесению консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 32 от 20 февраля 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 30 об.

¹⁰ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 10 от 27 января 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 17 об.

качества делали его вполне реальным кандидатом на патриарший престол¹¹. В своей предвыборной борьбе митрополит Герасим также использовал недовольство многочисленной бейрутской общины тем, что патриаршая резиденция располагалась в Дамаске, а дамаскинцам отводилась значительная роль в избирательном процессе. Православное население Бейрута, численно в разы превосходившее дамаскую общину и имевшее более крепкие позиции в экономике и османском обществе, считало такое положение несправедливым, поэтому популистское обещание митрополита Герасима перенести патриаршую резиденцию в Бейрут пало на благоприятную почву¹².

Другими претендентами на патриарший престол были один из старейших иерархов Антиохийской церкви митрополит Эмесский (Хомский) Афанасий (Аталла) и митрополит Триполийский Григорий (Хаддад). Митрополит Афанасий рассматривался как основной российский кандидат на пост местоблюстителя, а потом и на патриарший престол, поскольку был известен своей деятельностью на благо просвещения соплеменников, получавшей поддержку со стороны России¹³. На митрополита Григория прежде тоже возлагались надежды такого рода: будучи диаконом, он руководил благотворительным обществом, занимавшимся открытием школ. Это обстоятельство вызвало симпатию российского генерального консула в Бейруте К.Д. Петковича, способствовавшего избранию Григория Триполийским митрополитом в 1890 г.¹⁴ Но его деятельность на епископской кафедре не оправдала ожиданий. Вместо развития народного образования он щедро раздавал доходные должности своим родственникам, на содержание которых были пущены и добытые путем продажи епархиальной недвижимости деньги¹⁵.

Избрание митрополита Афанасия местоблюстителем не встретило особых затруднений. Вечером 6 февраля 1906 г. собралось изби-

¹¹ Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 85 от 20 апреля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 16 об. — 17 об.

¹² Там же.

¹³ Дмитриевский И.И. К 25-летнему юбилею служения в епископском сане митрополита Эмесского Афанасия // Сообщения Императорского православного палестинского общества. 1911. Т. 22. Вып. 1. С. 94–106.

¹⁴ Подробнее см. *Копоть Е.М.* «Триполийская церковная распря» в контексте русского влияния в Антиохийском патриархате в конце XIX в. (по материалам АВПРИ) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 13. Востоковедение. 2012. № 4. С. 92–93.

¹⁵ Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 120 от 14 июня 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 39.

рательное собрание, состоявшее из иерархов Антиохийской церкви, а также из представителей имевшей один голос дамаской общины (те, кто не смог приехать, высказали свое мнение письменно). За митрополита Афанасия была подана половина всех голосов — семь из четырнадцати. Три голоса получил Герасим Бейрутский, два — Григорий Триполийский, по одному — Григорий Епифанийский и Павел Ливанский. Поскольку кандидатура местоблюстителя патриаршего престола требовала утверждения со стороны Высокой Порты, то соответствующая мазбата (протокол избрания) была на следующий день направлена дамасскому вали (губернатору) Назим-паше, известному своим деятельным участием в избрании патриарха Мелетия в 1899 г. Г.Д. Батюшков оценивал ситуацию в целом как спокойную и вполне благоприятную для российского кандидата¹⁶.

Но первые трудности не заставили себя долго ждать. Их источниками были стремление греков вернуть себе управление антиохийским патриаршим престолом, с одной стороны, и интриги метившего в патриархи честолюбивого Бейрутского митрополита, с другой. Последний действовал при этом не столько в интересах греков (как они думали), сколько в своих собственных. В Фанаре (резиденции Константинопольского патриарха) хотели бы видеть местоблюстителем Герасима, поскольку на практике очень часто именно местоблюститель впоследствии становился патриархом. В столице Османской империи даже ходил поддержанный некоторыми газетами слух, будто местоблюстителем избран Герасим Бейрутский, а не Афанасий Хомский¹⁷. Влиятельная греческая партия в Константинополе всячески тормозила признание Афанасия местоблюстителем со стороны Высокой Порты¹⁸, в результате чего откладывались и выборы патриарха, а деятельность церковного руководства в Сирии фактически оказывалась парализованной.

¹⁶ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 21 от 7 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 22–23 об.

¹⁷ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 25 от 11 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 3 об.; Приложение к донесению консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова в российское посольство в Константинополе № 53 от 16 февраля 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 27.

¹⁸ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 34 от 25 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 33; Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 44 от 6 марта 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 38–38 об.

Тем временем греческое духовенство рассчитывало провести подготовку выборов с выгодой для себя.

Кроме того, в Фанаре полагали, что новые патриаршие выборы в Сирии — удобный момент для возвращения туда самовольно покинувших свои епархии во время прошлых выборов греческих митрополитов: теперь они, по мнению греческого духовенства, могли принять участие в новых выборах. Их допуск к выборам Константинопольская патриархия выдвигала одним из условий признания легитимности будущего патриарха¹⁹. Исполнение этого условия означало бы отказ от фактической независимости Антиохийской церкви, к которой так долго стремилось арабское духовенство. В 1900 г. под руководством патриарха Мелетия началась работа над проектом Устава Антиохийской церкви²⁰. Большинство его положений копировало Устав Константинопольской патриархии, отличия же преследовали цель отстоять независимость Антиохийской патриархии от вмешательств извне, поэтому иерархи других Церквей отстранялись от участия в выборах и местоблюстителя, и патриарха²¹. Выборы 1906 г. проводились на основании этого проекта, который был окончательно доработан после избрания нового патриарха²².

Еще одну трудность представляла произошедшая в феврале 1906 г. смена губернатора. Она имела совершенно иные причины, нежели ситуация в Антиохийской патриархии, однако вызывала беспокойство. Прежний губернатор Назим-паша, управлявший Сирией девять лет, был хорошо знаком с ситуацией в провинции, благосклонно относился к православному населению и, самое главное, сыграл позитивную роль в избрании первого патриарха-араба в 1899 г. Назначение же нового губернатора, пока еще незнакомого с местной ситуацией, могло, с точки зрения арабской общины, от-

¹⁹ Донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова в российское посольство в Константинополе № 53 от 16 февраля 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 26; Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 32 от 20 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 28–28 об.

²⁰ Текст проекта был впервые опубликован на русском языке: *Жузе П.К.* Устав Антиохийской православной церкви // Сообщения ИППО. Т. XVII. СПб., 1906. С. 23–42.

²¹ В. [псевдоним] Устав Антиохийской православной церкви [комментарий] // Сообщения ИППО. Т. XVII. СПб., 1906. С. 43.

²² Анализ окончательного текста Устава см.: *Соколов И.И.* Антиохийская церковь. Очерк современного ее состояния. СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1914. С. 10–43.

рицательно сказаться на исходе выборов²³. Смена благосклонного к христианам губернатора беспокоила также многочисленную униатскую (мельхитскую) общину. По просьбам православных и униатов покровительствовавшие им соответственно российское и французское консульства направили своим посольствам в Константинополе просьбы ходатайствовать перед Высокой Портой о сохранении прежнего губернатора²⁴. Однако эти ходатайства не увенчались успехом. Но опасения по поводу нового губернатора оказались напрасными: Шукри-паша не препятствовал избранию нового патриарха из числа арабов.

Перспективы отношений с другими православными Церквями давали еще один повод для беспокойства. После избрания первого патриарха из числа арабов, которого греческие Церкви отказывались признать, единство православного мира оказалось расколото. Антиохийское духовенство, почти двести лет зависевшее от греков, должно было проявить определенное мужество, готовность поступиться личными и не всегда бескорыстными интересами в пользу борьбы за национальную Церковь, решимость вести эту борьбу. Прежде иерархи-арабы не всегда проявляли эти качества: во время патриарших выборов 1891 г. двое митрополитов-арабов не поддержали общую позицию соплеменников, что позволило занять патриарший престол греку Спиридону (1891–1898)²⁵. Во время выборов 1898–1899 г. митрополиты-арабы проявили большую солидарность и добились избрания патриархом своего соплеменника, но последующая обструкция со стороны греческих Церквей оказалась тяжелым испытанием. Поэтому в 1906 г. еще до избрания патриарха обсуждался вопрос о том, должна ли Антиохийская церковь сделать первый шаг к восстановлению отношений с греками. По традиции, вновь избранные патриархи направляли другим Церквям мирные послания (общительные грамоты), в которых сообщали о своем избрании. Получение ответа на такое послание означало признание нового патриарха со стороны другой Церкви и наличие канонических отношений между двумя Церквями. Некоторые арабские иерархи выражали опасение, что отказ греческих Церквей признать

²³ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 34 от 25 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 32–34 об.

²⁴ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 40 от 27 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 35 об. — 36.

²⁵ *Καρατάκης Γ.* Τὸ Ἀντιοχικὸν ζήτημα. Ἐν Κωνσταντινουπόλει, 1909. Σ. 24–26.

еще одного патриарха-араба отрицательно скажется на престиже Антиохийской церкви и углубит раскол в православном мире. Но в конце концов было решено пойти на этот риск²⁶.

Упомянутые выше личные интересы арабских иерархов, а также влиятельных членов общины представляли собой еще одну очень серьезную проблему. Бывали случаи, когда личные интересы приводили к конфликтам, за помощью в разрешении которых заинтересованные лица обращались в Фанар, подрывая авторитет местной церковной власти и давая Константинопольскому патриарху повод для вмешательства в дела другой Церкви. Например, многолетний конфликт с Антиохийским патриархом богача из Алеппо Георгия Лиана был вызван отказом патриархии развести его с первой женой. Второй брак был заключен в Константинополе, несмотря на протест со стороны Антиохийского патриарха²⁷. Во время выборов соблазн использовать этот рычаг давления возрастал, и некоторые члены общины угрожали им воспользоваться²⁸.

Процедура избрания патриарха предполагала составление списка кандидатов, который посылался на утверждение Высокой Порты. Если список получал одобрение, то по нему проводилось окончательное голосование. В столице могли вычеркнуть имена неугодных кандидатов. На это решение оказывали влияние разные политические силы, в том числе Константинопольская патриархия и иностранные дипломаты. Кроме российских консулов, поддерживавших Афанасия Хомского, активную деятельность развернули греки. В помощь греческому генеральному консулу Н. Лондосу, «мало пригодному для интриг», в Бейрут был направлен более искусный в этом дипломатический агент Греции в Каире Геннадис²⁹. Уже в начале февраля Н. Лондос запросил через посольство и немед-

²⁶ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 30 от 15 февраля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 5 об. — 6; Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 44 от 6 марта 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 39.

²⁷ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова управляющему посольством в Константинополе А.Н. Свечину № 74 от 4 июля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 64–64 об.

²⁸ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 52 от 30 марта 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 8 об.

²⁹ Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 85 от 20 апреля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 19–19 об.

ленно получил тысячу золотых франков для поддержки греческих интересов на выборах³⁰.

Многое зависело от единства и твердости позиции самих иерархов Антиохийской церкви. Раскол среди них давал шанс грекам включить в список своих кандидатов. Однако единство среди арабских иерархов весной 1906 г. было лишь видимым. Помимо митрополита Афанасия Хомского, на патриарший престол претендовали также Триполийский и Бейрутский иерархи. Последний вскоре понял, что прямым путем патриархом ему не стать, и решил пойти на хитрость: поддержать Григория Триполийского, с тем чтобы впоследствии его дискредитировать и таким образом открыть путь к патриаршеству для себя³¹. Кроме того, митрополит Герасим был уверен, что «Григорий по свойству своего характера не будет в состоянии продержаться на патриаршем престоле, что скоро по водворении его начнутся ссоры со всеми митрополитами, и что положение, сделавшись невыносимым для всех, заставит не только митрополитов, но и паству потребовать его удаления. Вот в это время он надеялся занять его место и восторжествовать окончательно»³².

Несмотря на происки Герасима Бейрутского и позицию светских членов избирательного собрания, стремившихся воспользоваться ситуацией для решения других важных для православного населения вопросов, процесс выборов постепенно двигался вперед. 21 апреля был составлен и отправлен в столицу официальный список кандидатов, к 20 мая все участники избирательного собрания съехались в Дамаск. Выборы были назначены на 26 мая. Заседание приняло бурный характер, поскольку на нем вскрылись истинные интересы его членов и результаты предшествующей борьбы. Эта борьба включала не только агитацию среди населения, но и торг между митрополитами: к примеру, Григорий Триполийский обещал Герасиму Бейрутскому за поддержку расширить территорию

³⁰ *Στόϊκου Ε.* Οψεις του εθνοφυλετισμού των ορθοδόξων Αράβων από τα μέσα του 19ου αιώνα έως τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία. Α.Π.Θ. Θεσσαλονίκη, 2008. Σ. 67–68.

³¹ Секретное донесение консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 56 от 11 апреля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 13–13 об.; Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 86 от 27 апреля 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 14–15 об.

³² Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 116 от 5 июня 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 33 об.

его епархии, некоторые митрополиты продавали свои голоса за деньги³³.

По итогам предварительных выборов наибольшее число голосов получил Афанасий Хомский, вторым шел Григорий Триполийский. Герасим Бейрутский не получил весомой поддержки и, желая затянуть выборы, в мае несколько раз покидал Дамаск. Во время заседания 26 мая он выступил с предложением перенести выборы, поскольку Устав Антиохийской церкви в окончательной редакции еще не был принят. Неожиданностью стало выступление представителей дамасской общины, заявивших, что община не хочет видеть патриархом почтенного, но слабохарактерного митрополита Афанасия и готова принять кандидатуру более самостоятельного Григория Триполийского. Позиция светских членов собрания, представленных исключительной нотаблями дамасской общины, была категоричной: они грозились даже довести дело до драки. В таких обстоятельствах выборы патриарха были перенесены.

На следующем заседании 2 июня Герасим Бейрутский при помощи своего приверженца митрополита Германа Селевкийского предпринял последнюю отчаянную попытку сорвать выборы. Оба они отказались участвовать в заседании под предлогом недовольства методами предвыборной агитации и отсутствием устава. Выборы вновь были отложены³⁴. Этот маневр мог дать шанс честолюбивому Бейрутскому митрополиту получить симпатии избирателей, поскольку к этому времени расклад сил радикально изменился. Был предан огласке черновик письма, компрометирующего Афанасия Хомского. Письмо не было отправлено, но его автор выразил готовность отказаться от патриаршего престола³⁵. Несмотря на последующие уговоры, митрополит Афанасий все-таки снял свою кандидатуру.

Подробности последнего заседания 5 июня, на котором, наконец, был избран патриарх, изложил Герасим Бейрутский в письме к драгоману российского консульства в Дамаске Иосифу Сюрсоку.

³³ Секретное донесение генерального консула в Бейруте А.А. Гагарина послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 116 от 5 июня 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 34.

³⁴ Подробности заседаний 26 мая изложены в секретном донесении консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 63 от 6 июня 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 24–29 об.

³⁵ Приложение к секретному донесению консула в Дамаске Г.Д. Батюшкова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 63 от 6 июня 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 32.

Герасиму удалось выяснить, что Григорий Триполийский обещаниями денег привлек на свою сторону митрополита Епифанийского, Веррийский и Латтакийский митрополиты были им привлечены «другими средствами»³⁶. Это обеспечило Григорию решающий перевес, и он был избран патриархом.

Российские дипломаты, приложившие большие усилия к продвижению своего кандидата Афанасия Хомского, были разочарованы их результатом: Афанасий считал благом для Антиохийской церкви следование в русле российской политики, был уважаем за свою честность и просветительскую деятельность, в то время как Григорий имел репутацию резкого и недостаточно гибкого администратора, управляемого своими корыстолюбивыми родственниками. Поражение пророссийского кандидата греческая партия считала своим успехом, а патриарх Григорий IV впоследствии удостоился довольно лестных оценок со стороны греков за сохранение греческих традиций в Антиохийской церкви³⁷.

В целом, патриаршие выборы в Антиохийской церкви в 1906 г. прошли спокойнее, чем выборы 1898–1899 гг., во время которых шла острая борьба между греческим и арабским духовенством. В 1906 г. греки могли лишь косвенно влиять на ход выборов и в этом не преуспели. Основная борьба развернулась между самими арабскими иерархами. В ходе нее выяснилось, что с уходом греков, с которыми связывались все негативные явления в жизни церкви, мало что изменилось. Арабские иерархи оказались не менее честолюбивыми и корыстолюбивыми, их приверженность интересам национальной Церкви оказалась ограничена личными интересами.

Избранием нового патриарха вопрос о главе Антиохийской церкви не был решен окончательно: для вступления в должность ему требовался специальный указ султана (фирман) и последующая интронизация. Прочность положения патриарха также зависела от признания его легитимности другими Церквями. Наделяющий патриарха Григория IV соответствующими полномочиями султанский фирман вскоре был получен и 13 августа 1906 г. состоялась помпезная интронизация нового предстоятеля Антиохийской церкви с пышным титулом Блаженнейшего, Божественнейшего и Святейшего патриарха Божьего града Антиохии, Сирии, Киликии,

³⁶ Traduction d'une lettre adressée par Mgr. Gérasimos, Métropolitain de Beyrouth, à Mr. Joseph Sursock. Damas le 5/18 Juin 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 43–46.

³⁷ Παπαδόπουλος Χ. Ιστορία τῆς Ἐκκλησίας Ἀντιοχείας. Θεσσαλονίκη: Πουρνάρας, 2010². Σ. κζ'.

Аравии, Месопотамии и всего Востока, отца отцов, пастыря пастырей, архиеерея архиеереев и тринадцатого из Св. Апостолов, на которой присутствовали и консулы иностранных держав³⁸.

Но добиться признания нового патриарха со стороны греческих Церквей так быстро не удалось. В среде греческого духовенства высказывались две точки зрения на вопрос о признании нового Антиохийского патриарха: радикально-националистически настроенные его представители, поощряемые правительством Греции, полагали, что признать Григория IV патриархом можно лишь при условии полного возвращения грекам прежнего господства в Антиохийской церкви. Более трезво мыслящее духовенство Константинопольского, Иерусалимского и Александрийского патриархатов надеялось, если не вернуть себе контроль над Антиохийской церковью, то, по крайней мере, получить какие-то бонусы за отказ от него. Иерусалимский патриарх Дамиан был склонен к компромиссному решению вопроса: он считал возможным признание патриарха Григория при условии возвращения в Антиохийскую церковь одного из трех лишенных кафедры иерархов-греков — бывшего Веррийского митрополита Нектария³⁹. Однако многие члены Святогробского братства, устроившие в 1908 г. настоящее восстание против патриарха, были настроены более радикально: сформулированные ими условия восстановления отношений с Антиохийской церковью требовали от последней возвращения к положению, существовавшему до 1899 г.⁴⁰

Возможно, поэтому Дамиан Иерусалимский не решался открыто высказывать свою точку зрения и, как и Александрийский патриарх Фотий, говорил о том, что вопрос о признании нового Антиохийского предстоятеля подлежит решению патриарха Константинопольского. Но в Фанаре также не было единого мнения на этот счет⁴¹. Еще одним участником интриги была греческая дипломатия, предлагавшая провести переговоры по Антиохийскому

³⁸ Донесение управляющего консульством в Дамаске М.И. Самсонова управляющему посольством в Константинополе А.Н. Свечину № 288 от 20 августа 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 77–80 об.

³⁹ Копия донесения управляющего Генеральным консульством в Иерусалиме С. Зуева послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 420 от 20 июня 1906. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3442. Л. 49–51.

⁴⁰ Текст условий см.: Приложение к донесению консула в Иерусалиме А.Ф. Круглова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 745 от 25 июля 1908 г. Л. 13–13 об.

⁴¹ Секретное донесение управляющего консульством в Дамаске М.И. Самсонова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 85 от 17 октября 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 82–84 об.

вопросу в Константинополе⁴², где арабы оказались бы в очевидно проигрышном положении по сравнению с греками. Константинопольский патриарх Иоаким III пытался даже организовать съезд восточных патриархов для решения Антиохийского и других важных церковно-политических вопросов, но эта идея не была поддержана ни другими греческими патриархами, ни Высокой Портой⁴³.

Помимо отсутствия признания со стороны греческих Церквей, урон имиджу патриарха наносили непрекращающиеся интриги Бейрутского митрополита, не терявшего надежды стать патриархом, а также его собственная неспособность решить текущие насущные вопросы⁴⁴. Многие из этих вопросов остались нерешенными и в последующие годы⁴⁵.

Антиохийская церковь, как и при патриархе Мелетии, первой сделала шаги к урегулированию отношений с другими Церквями: патриарх Григорий отправил мирные послания их предстоятелям, 23 апреля 1907 г. был совершен торжественный молебен по поводу именин короля Греции Георга, которому патриарх направил и личную поздравительную телеграмму. Дамасские греки, а также греческий король любезно отреагировали на эти шаги⁴⁶, но вопрос

⁴² Перевод письма митрополита Афанасия Хомского драгоману российского консульства в Дамаске И. Сабеа от 15 декабря 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1718. Л. 98; Секретное донесение консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 25 от 14 июня 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 65–66.

⁴³ Секретное донесение консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 74 от 26 декабря 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 131 об.; Донесение управляющего консульством в Иерусалиме С. Зуева послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 659 от 25 сентября 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3443. Л. 2–3 об.; Отношение посла в Константинополе И.А. Зиновьева управляющему консульством в Дамаске М.И. Самсонову № 79 4 ноября 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3443. Л. 6–7.

⁴⁴ Секретное донесение консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 48 от 27 августа 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 93–95; Донесение консула в Дамаске Б. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 313 от 22 декабря 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 124–125.

⁴⁵ См. об этом: *Сарабьев А.В.* Сиро-ливанские православные накануне Первой мировой войны (по дипломатическим документам) // Православный палестинский сборник. Вып. 117. М.: Индрик, 2019. С. 376–398.

⁴⁶ Донесение управляющего консульством в Дамаске М.И. Самсонова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 13 от 26 апреля 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 17–19; Секретное донесение управляющего консульством в Дамаске М.И. Самсонова послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 83 от 19 сентября 1906 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3443. Л. 1.

о признании патриарха Григория не сдвинулся с места. Как писал в июне 1907 г. новый российский консул в Дамаске Б.Н. Шаховской, вопрос этот, чрезвычайно беспокоивший патриарха, рассматривался начавшим свою работу Синодом Антиохийской церкви, но никаких принципиально новых подходов к его решению предложено не было⁴⁷. Однако поступаться своей самостоятельностью арабские иерархи не собирались и направили троим греческим патриархам коллективные послания с просьбой ускорить признание патриарха Григория, но ответа на них не последовало⁴⁸.

Сговорчивости тормозившего решение вопроса Константинопольского патриарха, опиравшегося на поддержку из Греции, способствовали внутривосточные события в Османской империи. Младотурецкая революция 1908 г. и последовавшие за ней реформы ослабили положение Константинопольской патриархии, которая теперь сделала ставку на укрепление солидарности между всеми восточными Церквями. Хотя греческая пресса и писала о том, что Антиохийская церковь согласилась принять часть выдвинутых ей условий⁴⁹, на самом деле Константинопольский, а за ним и другие греческие патриархи признали законность избрания Григория IV без каких-либо условий⁵⁰. Единственное исключение составила Кипрская церковь, не признававшая патриарха-араба до 1921 г., когда скончался последний Антиохийский патриарх-грек Спиридон (Эвфимиу) (1891–1898), родом киприот⁵¹. Как справедливо заметила греческая исследовательница Э. Стойку, в это время греческие патриархи стали осознавать, что для единства православия представляет опасность не столько становление национальных Церквей, сколько прекращение межцерковного сотрудничества⁵². Признание

⁴⁷ Секретное донесение консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 22 от 7 июня 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 60–61 об.

⁴⁸ Приложение к секретному донесению консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 22 от 7 июня 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 63–64; Секретное донесение консула в Дамаске Б.Н. Шаховского послу в Константинополе И.А. Зиновьеву № 36 от 17 июля 1907 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 1720. Л. 72.

⁴⁹ Ἀντιοχικὸν ζήτημα // Πάνταϊνος, Τ.Α΄. Ἐν Ἀλεξανδρείᾳ, 1909. Σ. 775–777.

⁵⁰ Донесение консула в Иерусалиме А.Ф. Круглова послу в Константинополе Н.В. Чарькову № 555 от 4 августа 1909 г. АВПРИ. Ф. 180. Оп. 517/2. Д. 3443. Л. 21–22.

⁵¹ Τζουμέρκας Π. Η Εκκλησία Αντιοχείας (Συνοπτική ιστορική παρουσίαση) // Τριτηκός τόμος Νικολάου Μποχλόγυρου. Αθήνα: Ίδρυμα παιδαγωγικών μελετών και εφαρμογών, 2014. Σ. 406.

⁵² Στόϊκου Ε. Όψεις του εθνοφυλετισμού. Σ. 71.

Григория IV греческими Церквами означало закрытие Антиохийского вопроса, десять лет раздлавшего восточные Церкви, а также отказ греков от претензий на господство в Антиохийской церкви.

Патриаршие выборы 1906 г. стали важным шагом на пути утверждения самостоятельности Антиохийской церкви. Они продемонстрировали растущую солидарность арабских иерархов на национальной почве: несмотря на борьбу личных интересов и амбиций, об обращении за помощью в Фанар или участии в выборах греческих иерархов не было и речи. В то же время выборы обострили проблемы внутреннего и внешнего характера, с которыми столкнулась Церковь, делавшая первые самостоятельные шаги: для многих иерархов и влиятельных мирян личные интересы превалировали над общими; митрополиты и их епархии были бедны, почему легко соглашались продать свой голос; слабостью Антиохийской церкви стремились воспользоваться в своих целях иностранные государства. Несмотря на поражение пророссийского кандидата, российская дипломатия оценивала результаты выборов в целом положительно, поскольку главная задача — отстоять независимость Антиохийской церкви — была выполнена.

Литература

В. [псевдоним] Устав Антиохийской православной церкви [комментарий] // Сообщения ИППО. Т. XVII. СПб., 1906. С. 43–52.

К 25-летию юбилею служения в епископском сане митрополита Эмесского Афанасия // Сообщения Императорского православного палестинского общества. 1911. Т. 22. Вып. 1. С. 94–106.

Копоть Е.М. Антиохийская православная церковь и русское присутствие в Сирии при патриархе Герасиме (1885–1891 гг.) // Вестн. МГПУ. Сер. «Исторические науки». 2015. № 1 (17). С. 68–79.

Копоть Е.М. «Триполийская церковная распря» в контексте русского влияния в Антиохийском патриархате в конце XIX в. (по материалам АВ-ПРИ) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 13. Востоковедение. 2012. № 4. С. 83–94.

Петрунина О.Е. Киликийский вопрос в жизни Антиохийской церкви в конце XIX — начале XX в. // Каптеревские чтения. Вып. XVIII. М.: ИВИ РАН, 2020 (в печати).

Сарабьев А.В. Сиро-ливанские православные накануне Первой мировой войны (по дипломатическим документам) // Православный палестинский сборник. Вып. 117. М.: Индрик, 2019. С. 376–398.

Смилянская И.М., Горбунова Н.М., Якушев М.М. Сирия накануне и в период Младотурецкой революции. По материалам консульских донесений. М.: Индрик, 2015.

Соколов И.И. Антиохийская церковь. Очерк современного ее состояния. СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1914.

Якушев М.И. Антиохийский и Иерусалимский патриархаты в политике Российской империи. 1830-е — начало XX века. М.: Индрик, 2013.

Δελικάνης Κ. Ὑπόμνημα ἐπὶ τοῦ Ἀντιοχικοῦ ζητήματος. Ἐν Κωνσταντινουπόλει, 1904.

Καραπατάκης Γ. Τὸ Ἀντιοχικὸν ζήτημα. Ἐν Κωνσταντινουπόλει, 1909.

Παπαδόπουλος Χ. Ἱστορία τῆς Ἐκκλησίας Ἀντιοχείας. Θεσσαλονίκη: Πουρνάρας, 2010².

Στόικου Ε. Ὅψεις του εθνοφυλετισμοῦ των ὀρθοδόξων Ἀράβων ἀπὸ τα μέσα του 19ου αἰῶνα ἕως τον Ἄ Παγκόσμιο πόλεμο. Μεταπτυχιακὴ διπλωματικὴ ἐργασία. Α.Π.Θ. Θεσσαλονίκη, 2008.

Τζουμέρκας Π. Ἡ Ἐκκλησία Ἀντιοχείας (Συνοπτικὴ ἱστορικὴ παρουσίαση) // Τιμητικὸς τόμος Νικολάου Μποχλόγυρου. Αθήνα: Ἴδρυμα παιδαγωγικῶν μελετῶν και ἐφαρμογῶν, 2014. Σ. 371–421.

Braude B. Foundational Myths of the Millet System // Christians and Jews in the Ottoman Empire. Vol. 1. NY, 1982;

Roudometof V. From *Rum millet* to Great Nation: Enlightenment, Secularization and National Identity in Ottoman Balkan Society, 1453–1821 // Journal of Modern Greek Studies. 1998. Vol. 16. P. 11–48.

ОТРАСЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А.В. Островский, В.А. Егорова

КАДРЫ XXI ВЕКА: УМЕНИЕ УЧИТЬСЯ КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ УСЛОВИЕ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Стремительное устаревание навыков и знаний определяет необходимость постоянного переобучения, повышения квалификации и освоения новых технологий. Объем и сложность усвоенного материала больше не являются главной ценностью обучения, на первый план выходит развитие когнитивных способностей, которые можно объединить под общим понятием «умение учиться».

В статье анализируется «умение учиться» в контексте различных методологических подходов, отличающихся как по содержанию включаемых в состав данного навыка компонентов, так и по трактовке основных условий их формирования. В первом подходе формирование умения происходит через раскрытие учащимся структуры «умения учиться». Во втором подходе данное умение формируется в процессе решения практических или исследовательских задач. Третий подход к формированию «умения учиться» предполагает изменение содержания обучения и формы взаимодействия участников учебного процесса в сторону формирования учебного сотрудничества. До сих пор не было проведено исследований, достоверно доказывающих неизменное преимущество того или иного метода в контексте формирования «умения учиться».

В статье «умение учиться» рассматривается как симбиоз самодисциплины, настойчивости, мотивации, навыков работы с информацией, скорочтения, способностей критически мыслить, концентрировать внимание и рефлексировать. Значительное внимание уделяется понятийно-терминологическому аппарату «умения учиться».

Ключевые слова: умение учиться, непрерывное образование, персонализация обучения, когнитивные навыки, образование будущего.

Островский Александр Владимирович — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail:* OstrovskyAV@spa.msu.ru

Егорова Варвара Андреевна — кандидат педагогических наук, преподаватель Института образования НИУ ВШЭ, Москва, Россия; *e-mail:* varvara.pogozhina@gmail.com

Rapid absorption of skills and knowledge determines the need for constant retraining, advanced training and mastering new technologies. Nevertheless, the volume and complexity of the material learned are no longer considered being the main value of the learning process. Development of the range of cognitive abilities, which can be combined under the general concept of «learning to learn», comes to the forefront.

The article analyzes the “learning to learn” concept in the context of various approaches that differs both in the content of this skill and in the interpretation of its formation conditions. Within the first approach, “learning to learn” skill is developed through the disclosure of the skill’s structure to students. Within the second approach, the skill is developed by solving practical or research problems. The third approach to the “learning to learn” formation provides changes in the content of training and develops educational cooperation between the teacher and the students. Until now, no studies have been conducted to prove constant advantage of a particular method in the context of “learning to learn” formation.

In this paper “learning to learn” is considered to be a symbiosis of self-discipline, perseverance, motivation, information literacy, speed reading, critical thinking and reflection. Considerable attention is paid to the conceptual and terminological apparatus of the «learning to learn».

Key words: learning to learn, lifelong learning, individualization of the learning process, cognitive skills, future education.

Введение

Система образования и подготовка кадров всегда имели реакционный характер, однако именно сейчас, когда «коронакризис» подтолкнул к усилению цифровизации, сокращению издержек на персонал, и, как следствие, массовому высвобождению трудовых ресурсов, проблема кадрового разрыва становится еще более чувствительной для общества. Изменения на рынке труда, вектор которым и ранее задавало развитие искусственного интеллекта, робототехники и других технологий Индустрии 4.0, в текущих реалиях приняли радикальную форму. Под массовые сокращения попали, в первую очередь, люди, которые не уделяли должного внимания актуализации своих компетенций, повышению квалификации, иными словами, те, кто не смог выработать и использовать важнейший навык работника XXI в. — умение непрерывного обучения.

Актуальность статьи определяется усилением тренда на популяризацию непрерывного обучения, эффективность которого неразрывно связана с таким навыком, как «умение учиться». В эпоху «коронакризиса» и роста безработицы стало очевидным, что конструкция «одна жизнь — одно образование — одна профессия — одна работа» утратила жизнеспособность. Если в XX в. технические

навыки устаревали за 15–20 лет, то сейчас этот период сужается до нескольких лет. Поскольку в массовом сознании «умение учиться» существенно недооценивается и в обществе наблюдается низкий уровень культуры самообразования, возможности и перспективы массового применения концепции «Lifelong learning» приобретают особый исследовательский интерес.

Стремительное развитие информационных технологий и в то же время инертность системы образования привели к тому, что классические учебные заведения утратили монопольное положение в вопросах подготовки кадров. Появились образовательные провайдеры нового типа, способные в сжатые сроки дать узкоспециализированные знания и подготовить высококвалифицированных специалистов под быстроменяющиеся запросы рынка труда. Преимущество таких провайдеров в отличие от, например, классических университетов, заключается в том, что они более адаптивны, не скованы стандартами, долгими процедурами внесения изменений в образовательные программы и прочими формальными ограничениями. В качестве новых образовательных провайдеров начинают выступать как специализированные организации, в частности, коммерческие образовательные онлайн-платформы, так и отраслевые компании, создающие собственные корпоративные университеты или акселераторы.

В новых условиях роль системы образования как посредника между потребностями работодателя, государства и личности в большей степени начинает сводиться к предоставлению инструментов для персонализированного обучения на протяжении всей жизни человека, с учетом запроса на те или иные компетенции на рынке труда. Однако для того чтобы обеспечить непрерывность обучения, человеку надо развивать в себе способность самостоятельно ставить учебные цели, формировать пути их реализации, контролировать и оценивать свои достижения, что по сути определяет понятие «умение учиться»¹.

Целью статьи является анализ существующих концепций в области формирования, оценки и психолого-педагогических оснований навыка «умение учиться» с позиции зарубежных и отечественных подходов. Для достижения цели исследования в статье используются приемы комплексного и сравнительного анализа, а также методы группировки и обобщения данных.

¹ *Карабанова О.А.* Что такое универсальные учебные действия и зачем они нужны // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2010. № 2. С. 11–12.

Подходы к определению понятия «умение учиться»

Определение понятия «умение учиться» до сих пор остается крайне размытым, несмотря на огромное количество работ, посвященных этой проблематике². Исследователи зачастую проводят аналогию между содержанием термина «умение учиться» и такими понятиями, как владение способами учебной работы, рефлексия учения, саморегуляция учения, учебная самостоятельность, сформированность учебной деятельности, субъектность учения, способность к учению, обучаемость и т.д.³ Аналогичная ситуация наблюдается в зарубежной литературе, где также фиксируется проблема обилия терминов, отражающих понятия, близкие к «умению учиться», например: метакогнитивное учение (metacognition learning), саморегулируемое учение (self-regulated learning), метаучение (metalearning), научение учению (learning to learn), учебные умения (learning skills) и т.д.⁴

Ряд исследователей разграничивает понятия «обучаемость» и «умение учиться» по способу передачи знаний — от учителя к ученику. Хорошо обучаемы те, кого легко учить, т.е. те, кто является комфортным, или даже конформным объектом обучения. Умеющий учиться человек способен быть субъектом обучения, умеет учить себя, активно вовлекается в образовательные ситуации, способен планировать собственное время и задачи для наиболее эффективного обучения⁵.

Наиболее общим для существующих концепций можно считать определение, согласно которому «умение учиться» есть характеристика субъекта учебной деятельности, способного к самостоятельному выходу за пределы собственной компетентности для поиска общих способов действия в новых ситуациях⁶. Таким образом, под «умением учиться» исследователи понимают овладение учащимся способами осуществления обучения, т.е. акцентируются процессы (действия, приемы, способы учебной работы и т.д.), которые обеспечивают обучение.

² Фридман Л.М., Кулагина И.Ю. Психологический справочник учителя. Серия: Психологическая наука — школе. М.: Просвещение, 1991.

³ Бабанский Ю.К. Рациональная организация учебной деятельности. М.: Знание, 1981.

⁴ Сиднева А.Н. О двух подходах к формированию умения учиться в отечественной психолого-педагогической науке // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 14. Психология. 2008. № 1. С. 37–48.

⁵ Цукерман Г.А. Как младшие школьники учатся учиться? М.; Рига: ПЦ «Эксперимент». 2000. С. 6.

⁶ Калинина Н.В., Прохорова С.Ю. Учебная самостоятельность младшего школьника: диагностика и развитие. М.: АРКТИ, 2008.

Соотношение непрерывного обучения и умения учиться

Концепция «непрерывного обучения» получила массовое распространение не только благодаря повышению скорости развития технологий и устаревания знаний, но и росту продолжительности жизни. С повышением качества и уровня жизни увеличивается и период активной экономической деятельности, что, в частности, выражается в тренде на повышение пенсионного возраста во многих странах.

Планировать карьеру в формате «одно образование — одна жизнь» на полвека и более в новых реалиях в большинстве сферах стало нецелесообразным. Понятие «квалификации», привычное для индустриальной экономики, в которой важен уровень профподготовки сотрудника для выполнения конкретного вида работы, уходит в прошлое. Термин «компетенция», понимаемый как личная способность специалиста решать определенный класс профессиональных задач, точнее отражает требования к работнику в условиях цифровой экономики⁷. При этом все большую значимость приобретает умение работника быстро обновлять свои компетенции, подстраиваться под новые профессиональные требования, что обуславливает необходимость перехода от фрагментарного обучения к непрерывному.

По данным Harvard University и Korean University средняя продолжительность обучения за последние 50 лет в развитых и развивающихся странах увеличилась в 1,9 и 3,6 раза соответственно, и продолжает расти⁸. Но назвать такое образование непрерывным в полном смысле слова нельзя, поскольку чаще всего оно выступает в качестве надстройки над основным образованием, реализуется под конкретные запросы, а не постоянно.

Увеличение сложности и разнородности профессиональных задач, повышение осознанности обучения и понимания компетенций, которые необходимо получить по его результатам, приводят к формированию запроса на индивидуализацию обучения. Такой подход предполагает отказ от типовых учебных планов и академических групп (в случае обучения в университете), самостоятельность

⁷ *Островский А.В., Кудина М.В.* Новая парадигма образования в эпоху цифровой трансформации государства // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 78. 2020. С. 231.

⁸ Исследование VCG «Массовая уникальность: глобальный вызов в борьбе за таланты». 2019. С. 23.

выбора дисциплин, провайдерами которых могут выступать сразу несколько учебных заведений. Распространение индивидуальных образовательных траекторий в конечном итоге приведет к тому, что обучающиеся перестанут быть привязанными к одному учебному заведению и смогут формировать образовательную программу как конструктор, комбинируя очное образование с онлайн.

Тренд на индивидуализацию обучения, его непрерывность в совокупности с повышением мобильности образования и доступности огромного массива знаний, определил необходимость развития такого навыка, как «умение учиться». Американский философ Элвин Тоффлер в этом отношении справедливо заключил, что: «Безграмотными в XXI веке будут не те, кто не умеет читать и писать, а те, кто не умеет учиться, разучиваться и переучиваться». Новые реалии определяют изменения ожиданий к результатам школьного образования, которое становится лишь первым этапом обучения, длящегося всю жизнь. В состав требований к нему, помимо формирования навыка «умения учиться», также включают развитие самодисциплины, настойчивости, мотивации, способности работать с информацией, критически мыслить, реализовывать идеи и решать проблемы.

Однако, как показывают исследования, российские учителя все еще сфокусированы только на предметных знаниях, которые должна дать школа. По мнению опрошенных учителей, социальные навыки (умение общаться и учиться) должны быть привиты в семье. Менее половины учителей считают, что школа должна «научить учиться» или развивать нестандартное мышление⁹.

Содержание понятия «умение учиться»

Проблема создания единой концептуальной рамки для описания навыка «умение учиться» включена в российскую и международную повестку последние несколько десятилетий. Одно из наиболее заметных исследований на данную тематику было опубликовано в 2013 г., в нем приведена концептуальная модель, включающая описание поведения учащихся и внешние условия, которые обеспечивают потенциал самоорганизации системы здравоохранения. Основные конструкты данной модели приведены в табл. 1¹⁰.

⁹ Добрякова М.С., Юрченко, О.В. Новикова Е.Г. Навыки XXI века в российской школе: взгляд педагогов и родителей. М.: НИУ ВШЭ, 2018. С. 16.

¹⁰ Tsisis P et al. Learning to Learn: towards a Relational and Transformational Model of Learning for Improved Integrated Care Delivery // Administrative sciences. 2013. P. 9–31.

**Концептуальная модель навыка «умение учиться»
в здравоохранении (Tsasis, 2003)¹¹¹²¹³¹⁴**

Взаимодействие (Interaction)¹¹	
Сосуществование и коммуникация (Co-Existence & Communication)	Минимально необходимое общение для поддержания требуемого для совместной деятельности уровня коммуникации
Кооперация и координация (Cooperation & Coordination)	Совместная работа для достижения общей цели
Коллаборация и партнерство (Collaboration & Co-ownership)	Высокая степень общей ответственности, готовность к работе вне рамок общеустановленных правил для достижения общей цели
Рефлексия (Reflection)¹²	
Ситуативная рефлексия (Reflection-in-Action)	Быстрое включение субъекта в ситуацию, осмысление ее элементов, анализ происходящего
Ретроспективная рефлексия (Reflection-on-Action)	Анализ уже выполненной деятельности и событий, имевших место в прошлом
Критическая рефлексия (Critical Reflection-on-Action)	Переживание опыта, его анализ и составление гипотез на основе данного опыта для его применения в будущих ситуациях ¹³
Самоуправляемое обучение (Self-Directed Learning)¹⁴	
Зависимость и заинтересованность (Dependent & Interested)	Потребность во внешнем руководстве, поддержке и мотивации
Заинтересованность и вовлеченность (Interested & Involved)	Самостоятельное участие в образовательном процессе, при наличии потребности во внешнем руководстве в части направления обучения, взаимодействия с другими и развития уверенности в себе
Вовлеченность и независимость (Involved & Independent)	Самостоятельная постановка целей и оценка собственной деятельности. Умение попросить помощи или ресурсов для обеспечения наибольшей эффективности обучения, принятие личной ответственности за результаты обучения

¹¹ Bailey D., Koney K. Strategic Alliances among Health and Human Services Organizations: From Affiliations to Consolidations. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. P. 216.

¹² Griffiths M., Tann S. Using reflective practice to link personal and public theories // J. Educ. Teaching. 1992. P. 69–84.

¹³ Федоренко О.А. Инновации в профессиональном и профессионально-педагогическом образовании / Критическая рефлексия как способ повышения качества профессионального педагогического развития. 2016. С. 298–301.

¹⁴ Grow G. Teaching learners to be self-directed / Adult Educ. Quart. 1991. P. 125–149.

Обратная связь (Feedback) ¹⁵	
Трансмиссионная (Transmissional)	Знания оторваны от практики и предоставляются авторитетным лицом
Транзакционная (Transactional)	Знания приобретаются посредством заданной совместной деятельности
Трансформационная (Transformative)	Самостоятельная организация и реорганизация собственной деятельности для получения знаний

15

Концептуальная рамка, разработанная в Университете Хельсинки и положенная в основу стандартизированного теста на оценку «умения учиться», включает три категории конструкторов, два из которых относятся к убеждениям, а один — к учебным компетенциям¹⁶:

А. Убеждения, связанные с внешней средой (Context-Related Beliefs):

- Социальные рамки (Societal Frames): моральные ценности, образ будущего образования и рынка труда (в условиях неопределенности и рисков), понимание важности получения образования и т.п.

- Внешняя поддержка (Perceived Support for Learning and Studying): отношения с родителями, друзьями, преподавателями и т.п.

В. Убеждения, связанные с самим собой (Self-Related Beliefs):

- Учебная мотивация (Learning motivation).
- Контролирующие убеждения (Action-Control Beliefs).
- Самоидентификация в школе (Academic Selves at School).
- Принятие задачи (Assignment/Task Acceptance).
- Самооценка (Self-Evaluation).
- Образ собственного будущего (Future Orientation).

С. Учебные компетенции (Learning Competences).

- Обучение (Learning Domain): понимание аргументации, количественных и качественных отношений.

- Мышление (Reasoning Domain): логическая аргументация, абстракция, схематизация, интеграция обучения и мышления.

- Управление обучением (Management of Learning): применение полученных знаний.

¹⁵ Biggs J. Teaching for Quality Learning at University: What the Student Does. Open University Press, 1999. P. 56.

¹⁶ Hautamaki J. et al. Assessing Learning-to-Learn: A Framework Helsinki: Centre for Educational Assessment, Helsinki University, 2002. P. 62.

- Аффективное самоуправление (Affective Self-Regulation): настойчивость, фокусировка на потенциальные возможности развития, толерантность к неудачам и т.п.

В 2006 г. под эгидой Европейского сообщества политических деятелей в области оценки систем образования была разработана рамка конструкта «умение учиться», включающая 2 аспекта: аффективный (некогнитивный) и когнитивный¹⁷. В 2008 г. она была модернизирована включением метакогнитивного аспекта (табл. 2)¹⁸.

Таблица 2

**Концептуальная модель навыка «умения учиться»,
разработанная Европейским сообществом политических деятелей
(Hoskins B., Fredriksson U., 2008)**

Аффективный блок (The affective dimension)	Когнитивный блок (The cognitive dimension)	Метакогнитивный блок (Meta-cognition)
Учебная мотивация, учебные стратегии, ориентация на изменения	Понимание суждений	Решение проблем
Академическое самоопределение и самооценка	Использование правил и алгоритмов	Управление задачами
Учебная среда	Анализ правил и суждений	Аккуратность/точность
	Использование мышления	Уверенность

На основе анализа исследований российских и советских ученых в области концепций содержания «умения учиться», следует отметить, что в него включены следующие конструкты¹⁹:

- Уяснение готового знания: чтение и понимание текстовых и устных сообщений, конспектирование, заучивание и т.д.;
- Решение познавательных и практических задач: владение алгоритмическими, эвристическими стратегиями, навыками решения комплексных проблем, моделированием и т.д.;
- Средства управления обучением: принятие учебной задачи, планирование, контроль, коррекция, осознание причин ошибок и т.д.

¹⁷ Bonnet G. et al. Final Report of the Learning to Learn Expert Group to The European Commission. Paris/Brussels/Ispra: DG EAC A6, 2006.

¹⁸ Hoskins B., Fredriksson U. Learning to learn: What is it and can it be measured? Luxembourg: European Communities, 2008.

¹⁹ Сиднева А.Н. Сравнительный анализ подходов к содержанию и формированию умения учиться: Дисс. ... канд. психол. наук. М. 2010.

Психолого-педагогические основания формирования умения учиться

Говоря о способах формирования навыка «умения учиться», можно выделить два основных подхода. Первый предполагает «прямое» формирование данного умения через раскрытие его содержания с последующим его совершенствованием. В этом случае в указанный навык включаются обобщенные умения, направленные на преобразование опыта учащегося²⁰. Согласно данному подходу, формирование навыка «умения учиться» осуществляется путем постановки перед учащимися специальной цели их усвоения.

Формирование навыка «умения учиться» может осуществляться как в рамках традиционных предметов, так и через специальный курс. Ключевой особенностью здесь является то, что ученику передаются знания о самом учении, которые в традиционной педагогике были закреплены за учителем, для возможности формирования самостоятельного подхода к обучению. Таким образом, данный подход используется для формирования «умения учиться» как предметно-неспецифического, обобщенного умения, используемого в процессе учения. Например, Институт Образования в Румынии разработал методическое пособие по формированию «умения учиться» у школьников. Пособие опирается на рамку в области оценки систем образования Европейского сообщества политических деятелей. Методическое пособие включает программу курса, рассчитанного на 21 урок, в течение которых преподаватель формирует у слушателей «умение учиться»²¹.

Второй подход не предполагает отделения обобщенных учебных умений от предметно-специальных. Формирование «умения учиться» в этом смысле является не непосредственной целью, а происходит по мере выполнения предметно-специальных действий. Данные особенности характерны для системы развивающего обучения и некоторых вариантов проблемного обучения. Так, например, некоторые исследователи считают, что рефлексии должны подвергаться исключительно предметно-специальные знания, в то время как критическое мышление, особые формы сотрудничества в процессе обучения рефлексироваться не должны.

Таким образом, в процессе анализа материала исследований были выделены следующие аспекты, вызывающие дискуссии исследователей в части формирования «умения учиться»: необходимость введения нового компонента содержания обучения — раскрытие

²⁰ *Ильясов И.И.* Структура процесса чтения. 1986. С. 200.

²¹ *Goia D.* Learning to learn: Guide of activities in schools. Romania: Institute of Educational Sciences, 2010.

учащимся структуры и содержания «умения учиться»; изменение организационных форм и методов обучения в сторону сближения деятельности учащихся с исследовательской (квазиисследовательской) или практической деятельностью.

Кроме того, зафиксированы факторы, ограничивающие возможности формирования «умения учиться»:

- Учащиеся, склонные избегать рисков, испытывают трудности при самостоятельном обучении, так как их страх ошибиться не позволяет им проявлять инициативу и самостоятельно управлять процессом обучения.
- Недостаток интереса учащихся может стать серьезным препятствием в процессе формирования «умения учиться».
- Некоторые учащиеся предпочитают пассивную модель обучения, в которой они являются не субъектом, а объектом, полностью перекладывая на преподавателя ответственность за процесс передачи знаний.
- Многие учащиеся испытывают трудности в оценке собственной деятельности при самостоятельном обучении, в то время как самооценка является важным элементом «умения учиться»²².

Оценка умения учиться

Последнее десятилетие характеризуется ростом количества исследований и попыток создания стандартизированных тестов, направленных на оценку навыка «умения учиться». Наиболее известный из них — тест, разработанный Университетом Хельсинки в рамках проекта «Life as Learning (LEARN)». Данный оценочный инструмент опирается на вышеописанную концептуальную рамку «умения учиться», созданную также в Университета Хельсинки. Разработанный тест включает два блока оценки — компетенций и убеждений. Рамка оценочного инструмента приведена в табл. 3²³.

Помимо вышеприведенных блоков, тестирование также включает в себя сбор следующих данных: пол, родной язык, образование родителей, место жительства. Более поздние варианты теста включали еще опрос учителей по поводу их личных взглядов на обучение, оценку собственной преподавательской деятельности и школы, в которой они работают²⁴.

²² Anjum N. Learning to Learn // The International Journal of Indian Psychology. 2016.

²³ Zukas M. et al. Research Programme on Life as Learning (LEARN) 2002–2006, Evaluation Report // Publication of the Academy of Finland. 2009.

²⁴ Hautamaki J. et al. Assessing Learning-to-Learn: A Framework // Helsinki: Centre for Educational Assessment, Helsinki University, 2002. P. 62.

**Тест Университета Хельсинки для оценки навыка
«умения учиться» (Zukas M. et al., 2009)**

Блок	Время	Задания
Оценка компетенций	140 минут	1. Тестовое задание с выбором одного верного ответа (из 2–5 вариантов). 2. Тест «правда/ложь», включающий дополнительный открытый вопрос на проверку уверенности учащегося в своем ответе (был ли это осознанный выбор или «наугад»). 3. Оценка важности того или иного высказывания по отношению к заданному отрывку текста
Оценка убеждений	40 минут	Данный блок представляет собой самоотчет, где учащихся просят оценить по 7-уровневой шкале Лайкерта, насколько утверждения, представленные в анкете, соответствуют их жизненной позиции / убеждениям / точке зрения (где 1 — «это совсем не про меня», а 7 — «да, это совершенно точно про меня»)

С другой позиции к оценке навыка «умения учиться» подошли исследователи Университета Бристоля, которые разработали инструмент под названием «The Effective Lifelong Learning Inventory». Данный инструмент направлен на оценку силы учения (learning power), которая определяется как «совокупность жизненного опыта, социальных отношений, ценностей, взглядов и убеждений, которые формируют характер вовлечения субъекта в учебную деятельность»²⁵. Оценка включает в себя 65 заданий, определяющих силу учения по 7 шкалам:

- Ориентация на рост (Growth orientation) устанавливает степень/потенциал обучаемости;
- Критическое любопытство (Critical curiosity) демонстрирует желание учащегося узнавать новое;
- Смыслотворчество (Meaning-making) определяет степень осознания учащимися их текущих знаний и понимания того, что еще необходимо узнать;
- Зависимость и хрупкость (Dependence and fragility) показывает, насколько учащиеся толерантны к ошибкам и неудачам;
- Креативность (Creativity) выявляет умение учащихся рассматривать объекты с разных точек зрения;
- Учебные отношения (learning relationships) демонстрируют умение находить баланс между индивидуальным подходом к получению знаний и подходом, используемым в образовательном учреждении учащегося;

²⁵ Deakin C.R. et al. What is the ELLI Research Project? // ELLI online. 2006.

- Стратегическая осведомленность (Strategic awareness) устанавливает понимание учащегося собственной траектории обучения и развития.

Заключение

Проблематика исследования «умения учиться» охватывает большое число различных подходов, отличающихся как по содержанию включаемых в состав данного умения компонентов, так и по трактовке основных условий их формирования. Однако в каждом из аналитических подходов «умение учиться» рассматривается как средство эффективного усвоения новых знаний.

Анализ существующих концепций «умения учиться» показал, что среди условий формирования этого навыка обсуждаются следующие:

- Введение нового компонента содержания обучения — раскрытие учащимся структуры «умения учиться». Данный компонент может предлагаться как в рамках традиционных предметов, так и через специальный курс по формированию «умения учиться»²⁶.

- Изменение организационных форм и методов обучения в сторону сближения деятельности учащихся с исследовательской (квазиисследовательской) или практической деятельностью²⁷.

- Изменение содержания обучения в части включения в него специальных теоретических знаний и общих способов действий, а также изменение формы взаимодействия в процессе обучения в сторону формирования учебного сотрудничества. Важно отметить, что изменения содержания обучения приводят к формированию теоретического мышления и его новообразований, а изменение взаимодействия между учителем и учеником — к непосредственному формированию «умения учиться»²⁸.

Несмотря на различие интерпретаций, все исследователи сходятся во мнении о необходимости комплексного формирования «умения учиться» в процессе учебной или исследовательской деятельности. В то же время отмечается, что большинство существующих программ дополнительного профессионального образования и онлайн-курсов, предлагающие обрывочные сведения и/или

²⁶ *Ильясов И.И., Хижнякова Е.В.* Сравнительная эффективность двух подходов к познавательному развитию школьников / Вестн. Моск. ун-та. Сер. 14. Психология. 1998. № 2. С. 20–27.

²⁷ *Матюшкин А.М.* Мышление, обучение, творчество. М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2003.

²⁸ *Цукерман Г.А.* Виды общения в обучении. Томск: Пеленг, 1993. С. 270.

короткие практические техники по развитию одного из составных навыков «умения учиться» (методы концентрации внимания, запоминания, скорочтения и т.д.), не могут полноценно сформировать «умение учиться».

Литература

Бабанский Ю.К. Рациональная организация учебной деятельности. М.: Знание, 1981.

Добрякова О.В., Юрченко Е.Г. Новикова Е.Г. Навыки XXI века в российской школе: взгляд педагогов и родителей. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Ильясов И.И., Хижнякова Е.В. Сравнительная эффективность двух подходов к познавательному развитию школьников // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 14. Психология. 1998. № 2. С. 20–27.

Исследование ВСГ «Массовая уникальность: глобальный вызов в борьбе за таланты». 2019. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/perspectives/228999>

Карабанова О.А. Что такое универсальные учебные действия и зачем они нужны // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2010. № 2.

Матюшкин А.М. Мышление, обучение, творчество. М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2003.

Островский А.В., Кудина М.В. Новая парадигма образования в эпоху цифровой трансформации государства // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 78. 2020. С. 229–244.

Сиднева А.Н. О двух подходах к формированию умения учиться в отечественной психолого-педагогической науке // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 14. Психология. 2008. № 1. С. 37–47.

Сиднева А.Н. Сравнительный анализ подходов к содержанию и формированию умения учиться: Дисс. ... канд. психол. наук. М., 2010.

Талызина Н.Ф. Педагогическая психология: учебное пособие для студентов сред. пед. учеб. заведений. М.: Издательский центр «Академия», 1998.

Федоренко О.А. Инновации в профессиональном и профессионально-педагогическом образовании // Критическая рефлексия как способ повышения качества профессионального педагогического развития. 2016. С. 298–301.

Фридман Л.М., Кулагина И.Ю. Психологический справочник учителя. Сер. Психологическая наука — школе. М.: Просвещение, 1991.

Цукерман Г.А. Виды общения в обучении. Томск: Пеленг, 1993.

Цукерман Г.А. Как младшие школьники учатся учиться? М.; Рига: ПЦ «Эксперимент», 2000.

Anjrit N. Learning to Learn // The International Journal of Indian Psychology. 2016. P. 102–114.

Bailey D., Koney K. Strategic Alliances among Health and Human Services Organizations: From Affiliations to Consolidations. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

Biggs J. Teaching for Quality Learning at University: What the Student Does. Open University Press, 1999.

Bonnet G., Svecnik E., Hautamäki J., Trosseille B., Fischer C., Meijer J., James M. Final Report of the Learning to Learn Expert Group to The European Commission. Paris/Brussels/Ispra: DG EAC A6, 2006.

Deakin C., Broadfoot R., P., Claxton G. What is the ELLI Research Project? // ELLI online. 2006.

Georghiades P. The Role of Metacognitive Activities in the Contextual Use of Primary Pupils' Conceptions of Science / Res Sci Educ 36. 2006. P. 29–49.

Goia D. Learning to learn: Guide of activities in schools. Romania: Institute of Educational Sciences, 2010.

Griffiths M., Tann S. Using reflective practice to link personal and public theories // J. Educ. Teaching. 1992. P. 69–84.

Grow G. Teaching learners to be self-directed / Adult Educ. Quart. 1991. P. 125–149.

Hautamäki J., Arinen P., Niemivirta M. J., Eronen S., Hautamäki A., Kupiainen S., Scheinin P. Assessing Learning-to-Learn: A Framework. Helsinki: Centre for Educational Assessment, Helsinki University, 2002.

Hoskins B., Fredriksson U. Learning to learn: What is it and can it be measured? Luxembourg: European Communities, 2008.

Tsasis P., Evans J. M., Rush L., Diamond J. Learning to Learn: towards a Relational and Transformational Model of Learning for Improved Integrated Care Delivery // Administrative sciences. 2013. P. 9–31.

Veenman M., Hout-Wolters B., Van, Afflerbach P. Metacognition and learning: conceptual and methodological considerations // Metacogn. and Learn. 2006. P. 3–14.

Zukas M., Dillon P., Kulkki S., Stern E. Research Programme on Life as Learning (LEARN) 2002–2006, Evaluation Report // Publication of the Academy of Finland. 2009.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

Е.В. Егоров, А.М. Бакытжанова

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Статья посвящена актуальной проблеме формирования современной пенсионной системы в Республике Казахстан в условиях развивающейся рыночной экономики и старения населения. Проведен анализ становления и развития национальной пенсионной системы в Казахстане в 1990-е и 2000-е гг. с переходом от государственной распределительной пенсионной системы к преимущественно накопительной системе пенсионного обеспечения при сохранении минимальных социальных гарантий и повышении официального пенсионного возраста в стране. При этом показан переход от децентрализованной системы обязательного накопительного пенсионного страхования с участием негосударственных пенсионных фондов к централизованной системе, представленной Единым накопительным пенсионным фондом, с постепенным выравниванием пенсионного возраста мужчин и женщин до 63 лет. В статье на основе SWOT-анализа определены приоритетные направления развития пенсионной системы в Казахстане с формированием ее многоуровневой модели, призванной обеспечить рост уровня жизни пенсионеров. В заключительной части статьи представлены авторский анализ места национальной пенсионной системы в рейтинге стран-участниц Глобального пенсионного индекса MMGPI и его субиндексов, и предложения авторов по ее совершенствованию. В частности, повышение минимальных гарантий пенсионного обеспечения, введение дополнительных обязательных страховых взносов

Егоров Евгений Викторович — доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: innovationeconomics@yandex.ru

Бакытжанова Асима Мараткызы — магистр по направлению «Экономика», Казахстанский филиал МГУ имени М.В. Ломоносова, Нур-Султан, Казахстан; *e-mail*: asimab@mail.ru

Статья написана на основе магистерской диссертации, подготовленной и защищенной в мае 2020 г. выпускницей магистратуры Казахстанского филиала МГУ имени М.В. Ломоносова А.М. Бакытжановой на тему «Тенденция развития и направления совершенствования пенсионной системы Казахстана на современном этапе», научный руководитель — профессор Е.В. Егоров.

работодателей, налоговое стимулирование добровольных пенсионных накоплений, диверсификация инвестиционных стратегий с правом граждан выбирать управляющую компанию.

Ключевые слова: распределительная пенсионная система, накопительная пенсионная система, пенсионная реформа, старение населения, коэффициент замещения, солидарная пенсия, накопительная пенсия, пенсионный возраст, глобальный пенсионный индекс, пенсионный фонд, страховые взносы.

The article addresses an acute issue of forming a modern pension system in the Republic of Kazakhstan in conditions of emerging market economy and aging population. The article examines the development and implementation of the national pension system in Kazakhstan in the 1990's and 2000's with the transition from state Pay-As-You-Go to a predominantly accumulative pension system, at the same time maintaining minimum social guarantees and increasing the official retirement age in the country. It also traces the transition from a decentralized system of mandatory funded pension insurance based on non-state pension funds to a centralized system represented by a Single accumulative pension Fund, with a gradual leveling of retirement age of men and women to 63 years. Drawing on SWOT analysis, the article identifies the priority directions for the development of the pension system in Kazakhstan with the formation of a multi-level model designed to ensure an increase in pensioners' standard of living. The final part of the article presents the authors' analysis of the national pension system and its place within the rating of the countries participating in the Global retirement index MMGPI and its sub-indices. The authors suggest certain measures for its improvement, such as raising the minimum retirement security, introducing additional compulsory insurance of employers' contributions, tax incentives for voluntary pension savings, diversification of investment strategies including the right of citizens to choose a managing company.

Key words: Pay-As-You-Go, accumulative pension system, pension reform, population aging, replacement rate, solidary pension, accumulative pension, retirement age, global pension index, pension fund, insurance premiums.

Введение

В данной статье пенсионное обеспечение рассматривается в свете основных государственных гарантий по поддержке стабильного развития общества, непосредственно затрагивая интересы нетрудоспособного и трудоспособного населения. Актуальность темы статьи обусловлена проблемой достижения высокого уровня пенсионного обеспечения в Республике Казахстан (РК), которая

приобретает особое значение в последнее время. Радикальные изменения демографической структуры населения, обусловленные старением населения, соотношением численности экономически активного населения и пенсионеров, объясняют повышенный интерес к проблемным вопросам пенсионного обеспечения в Казахстане, России и большинстве постсоциалистических стран.

Теоретические аспекты формирования и исторической эволюции пенсионных систем как важнейших составляющих систем социальной защиты населения и социального страхования представлены в работах В.В. Антропова¹, Ж.-В. Груа², А.К. Изекеновой³, В.Д. Роика⁴, Дж.Ю. Стиглица⁵, Л.П. Якушева⁶ и других ученых.

Значительное число работ посвящено вопросам реформирования распределительных пенсионных систем в развитых и постсоциалистических странах в условиях старения населения и перехода к рыночной экономике, в том числе, процессам реформирования систем пенсионного обеспечения в России и Казахстане. В частности, это труды следующих авторов: С. Бернс и Л. Котликофф⁷, В.Н. Бобков⁸, Е.В. Васильева⁹, Е.Ш. Гонтмахер¹⁰, С. Джаненова и

¹ Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2006.

² Груа Ж.-В. Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм / МОТ, МБТ. М., 2001. Вып. 1. С. 29–30.

³ Изекенова А.К. Сущность пенсионного обеспечения в контексте социального страхования как инструмента сокращения неформальной занятости // Вестн. КазНУ. Сер. Экономика. 2017. № 1 (119). С. 82–90.

⁴ Роик В.Д. Превратить старость в радость: Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте. М.: МИК, 2008.

⁵ Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

⁶ Якушев Л.П. Организация и финансирование многоукладных пенсионных систем // Пенсия. 1998. № 11. С. 58–64.

⁷ Котликофф Л., Бернс С. Пенсионная система перед бурей: То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

⁸ Бобков В.Н. От прожиточного минимума — к социально приемлемому потребительскому бюджету пенсионера // Журнал НЭА. 2012. № 3 (15). С. 171–173.

⁹ Васильева Е.В. Подходы к построению пенсионной системы: международный и российский опыт // Государственное управление. Электронный вестник. Апрель 2020. Выпуск № 79. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/79_2020vasilyeva.htm (дата обращения: 05.06.2020).

¹⁰ Гонтмахер Е.Ш. О развилках пенсионной реформы // Журнал НЭА. 2012. № 3 (15). С. 168–171.

Е. Мальцева¹¹, М.Э. Дмитриев¹², Д.Ю. Кротти, С. Росс и Р. Фулфорд¹³, Г. Калкабаева и А. Курманалина¹⁴, А.В. Куртин¹⁵, Т.М. Малева и К.В. Юдаева¹⁶, А.С. Сейтенова¹⁷, А.К. Соловьев¹⁸, И.В. Терентьева¹⁹, Е.В. Шестакова²⁰ и др.

Проблемы развития накопительных пенсионных систем и негосударственных накопительных пенсионных фондов, в том числе в странах Латинской Америки, России и Казахстане исследовались М.Н. Аманбаевым²¹, С.К. Амандыковой и А.К. Рахимберлиной²²,

¹¹ *Janenova S. Maltseva E. The Politics of Pension Reforms in Kazakhstan: Pressures for Change and Reform Strategies // Social Policy, Poverty and Inequality in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, L., UK: JH Publishing, 2018. <https://www.iprapublicpolicy.org/file/paper/594c8a203bc2f.pdf> (дата обращения: 05.06.2020).*

¹² *Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / С.В. Захаров, Г.В. Рахманова, С.В. Васин и др.; Под общ. ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. СПб.: Норма, 1998.*

¹³ *Кротти Д., Фулфорд Р., Росс С. Российская Федерация: улучшение работы по обеспечению сбора страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. М., 1997.*

¹⁴ *Калкабаева Г., Курманалина А. Perspectives of Kazakhstan's pension system development // News of the national academy of sciences of the republic of Kazakhstan. Vol. 2, N 324 (2019). P. 84–93.*

¹⁵ *Куртин А.В. О пенсионной системе России // Пенсионные деньги. 2006. № 1. С. 26.*

¹⁶ *Малева Т.М., Юдаева К.В. Реформа пенсионной системы // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.*

¹⁷ *Seitenova A.S., Becker C. Kazakhstan's Pension System: Pressures for change and dramatic reforms // The PIE International workshop on Pension Reform on Transition Economies, 2003. Tokyo, Japan. February 22.*

¹⁸ *Соловьев А.К. Пенсионное обеспечение в России // Народонаселение. 2017. № 1. С. 14–21.*

¹⁹ *Терентьева И.В. Современный этап реформирования пенсионной системы России: оценка результатов и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. Февраль 2019. Выпуск № 72. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/72_2019terentieva.htm (дата обращения: 04.07.2020).*

²⁰ *Шестакова Е.Е. На пути реформирования пенсионных систем: новые технологии и старые проблемы // Государственное управление. Электронный вестник. Февраль 2020. Выпуск № 78. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/78_2020shestakova.htm (дата обращения: 04.06.2020).*

²¹ *Аманбаев М.Н. Формирование и развитие пенсионного обеспечения в Республике Казахстан // Проблемы современной экономики. 2010 № 4. С. 245–247.*

²² *Амандыкова С.К., Рахимберлина А.К. Актуальные вопросы реформы пенсионной системы в Республике Казахстан // Вестн. КарГУ. 2013. № 4. С. 98.*

Н.Ю. Борисенко²³, Р. Джоунз²⁴, М.Э. Дмитриевым²⁵, С.Г. Ерошенко-вым²⁶, М. Жангильдином²⁷, А.М. Курмановым²⁸, В.П. Проскуриной²⁹, А. Ринальди³⁰, Д.М. Романовой³¹, И.В. Терентьевой³², Э. Чейре³³ и другими учеными.

При этом недостаточно исследованы вопросы дальнейшего развития современной накопительно-распределительной пенсионной системы в Республике Казахстан в условиях волатильности финансовых рынков, экономической нестабильности и старения населения.

Радикальная реформа пенсионного обеспечения в Республике Казахстан в 1998 г. на начальном этапе привела к положительным результатам. Интеграция накопительных принципов в пенсионную систему способствовала появлению новых игроков на финансовом рынке страны (накопительные пенсионные фонды, организации, осуществляющие инвестиционное управление пенсионными активами, банки-депозитариум). Но были допущены серьезные просчеты при проведении пенсионной реформы, которые привели в конечном

²³ *Борисенко Н.Ю.* Чилийский вариант пенсионной реформы // *Финансы и кредит.* 2005. № 15 (183), С. 61–66.

²⁴ *Джоунз Р.* Перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации в свете международного опыта: сборник материалов. М.: Проспект, 2011. С. 49–54, 118–130.

²⁵ *Дмитриев М.Э.* Пути решения проблемы досрочного пенсионного обеспечения граждан России // *Инновации и инвестиции.* 2013. № 6. С. 13–16.

²⁶ *Ерошенко С.Г.* Переход к накопительной пенсионной системе: мировой опыт и возможности применения его в России. М.: МАКС Пресс, 2001.

²⁷ *Zhangildin M.* Pension System Reform in Emerging Countries: The Case of Kazakhstan // *Global Journal of Emerging Market Economies*, 2015. 65–88 p.

²⁸ *Kurmanov A.* Pension system of the Republic of Kazakhstan // *Pension Observer*, 2011.

²⁹ *Проскурина В.П.* Как увеличить свою будущую пенсию в Республике Казахстан. Алматы: LEM, 2014.

³⁰ *Ринальди А.* Перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации в свете международного опыта: сборник материалов. М.: Проспект, 2011. С. 34–40, 102–111.

³¹ *Романова Д.М.* Управление рисками инвестирования средств пенсионных накоплений // Государственное управление. Электронный вестник. Июнь 2017. Выпуск № 62. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/62_2017romanova.htm (дата обращения: 04.07.2020).

³² *Терентьева И.В.* Оценка эффективности распределительной и накопительной моделей пенсионного обеспечения в России // Государственное управление. Электронный вестник. Октябрь 2018. Выпуск № 70. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/70_2018terentieva.htm (дата обращения: 04.07.2020).

³³ *Чейре Э.* Частная система социального обеспечения. Опыт чилийских реформ. Пер. с испанского. Науч. ред. С. Белановский, Г. Сапов. М.: Дело, 1992.

итоге к необходимости модернизации пенсионной системы в 2013 г. В связи с ростом интереса к проблемам пенсионного обеспечения все больше внимания уделяется анализу приоритетных направлений пенсионных реформ.

В работе использованы общенаучные методы: системный подход, анализ и синтез, группировки и сравнительный анализ, а также специальные методы исследования: исторический подход, статистический динамический анализ, демографические методы исследования старения населения, SWOT-анализ, контент-анализ, методы управления рисками и визуализации данных.

Целью исследования является определение и обоснование направлений развития и путей совершенствования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан на современном этапе.

Основная часть

После распада СССР политика стран Содружества независимых государств, при проведении пенсионной реформы, строилась на следующих принципах:³⁴

1. В перспективе отказ от распределительных принципов при построении основной пенсионной системы;
2. Переход на трехуровневую пенсионную систему, совмещающую принципы распределения и накопления;
3. Развитие добровольного института пенсионного обеспечения;
4. Определение накопительного принципа, в качестве основного, при построении пенсионной системы (Республика Казахстан).

Вопросы регулирования деятельности накопительных пенсионных фондов, обеспечивающих комплексное развитие частных систем пенсионного обеспечения в мировой практике, установлены принципами регулирования частных пенсионных фондов Международной ассоциацией пенсионных регуляторов (INPRS) при Организации экономического сотрудничества и развития (OECD).

В Казахстане на основе изучения системы принципов, рекомендованных Международной ассоциацией пенсионных регуляторов (INPRS) после реформирования пенсионного обеспечения в 1998 г. за основу были приняты следующие основные принципы³⁵:

³⁴ Janenova S., Maltseva E. The politics of pension reforms in Kazakhstan: pressures for change and reform strategies. In *Social Policy, Poverty and Inequality in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union* // CROP International Poverty Studies, Ibidem Verlag: Stuttgart, 2019. P. 1–19.

³⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 24.12.2004 № 1359. Об утверждении Программы развития накопительной пенсионной системы Респу-

- Государственное регулирование;
- Эффективность инвестирования в сочетании с безопасностью пенсионных накоплений;
- Обеспечение права наследования;
- Обеспечение права выбора накопления в государственном или негосударственном пенсионном фонде (НПФ);
- Государственные гарантии по обеспечению минимальной пенсии;
- Личная ответственность трудоспособных граждан за свое обеспечение в старости;
- Право гражданина на дополнительное добровольное пенсионное обеспечение;
- Вклад в развитие экономики через инвестирование пенсионных сбережений.

Правовую основу пенсионной реформы в РК обеспечило принятие нового закона о пенсионном обеспечении № 136-І 20 июня 1997 г., который вступил в силу 1 января 1998 г. Была создана нормативно-правовая база деятельности пенсионных фондов, определена инфраструктура пенсионной системы, скоординированы функциональные взаимоотношения субъектов пенсионного рынка. В пенсионную систему Казахстана внедрена модель, основанная на накопительных принципах, и поэтапно был повышен пенсионный возраст для мужчин с 60 до 63 лет и с 55 до 58 лет для женщин³⁶.

Реформа была направлена на достижение следующих целей:

- Снизить нагрузку на государственный бюджет;
- Предотвратить демографические проблемы, которые в конечном итоге окажут давление на изначально жизнеспособную пенсионную систему, основанную на солидарности поколений;
- Установить тесную взаимосвязь между пенсионными взносами и выплатами пенсий;
- Повысить эффективность и справедливость пенсионной системы;
- Способствовать накоплению сбережений, формированию капитала и осуществлению экономического роста³⁷.

блики Казахстан на 2005–2007 годы. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001359> (дата обращения: 06.03.2020).

³⁶ Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136 «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000136_ (дата обращения: 05.04.2020).

³⁷ *Seitenova A.S., Becker C.* «Kazakhstan's Pension System: Pressures for change and dramatic reforms». The PIE International workshop on Pension Reform on Transition Economies, 2003. Tokyo, Japan. February 22.

Согласно рекомендации Всемирного банка, для достижения данных целей были сформированы три элемента пенсионной системы: обязательная солидарная, обязательная накопительная и добровольные составляющие.

На данном этапе начинают осуществлять свою деятельность: Государственный накопительный пенсионный фонд (ГНПФ), 1 корпоративный и 12 открытых частных накопительных пенсионных фондов³⁸.

Период 2013–2014 гг. отмечен важными институциональными и структурными преобразованиями в пенсионном обеспечении Республики Казахстан и принятием нового закона о пенсионном обеспечении 21 июня 2013 г.³⁹

На начало 2013 г. в Казахстане действовало 10 пенсионных фондов — 9 частных фондов и 1 государственный. Основной задачей накопительных пенсионных фондов было сохранение и преумножение пенсионных накоплений граждан. Эффективность инвестирования средств пенсионных фондов во многом зависит от макроэкономической стабильности. В связи с прошедшим финансово-экономическим кризисом в накопительной пенсионной системе сменились приоритеты. В числе основных принципов инвестирования пенсионных активов был определен принцип эффективности наряду с безопасностью, но произошел значительный перевес инвестирования пенсионных активов в государственные ценные бумаги, и как следствие, их инвестиционная доходность опустилась ниже уровня инфляции.

Тем самым был поставлен вопрос об эффективности деятельности пенсионных фондов и недостаточности доходности пенсионных активов для обеспечения адекватных пенсионных выплат в будущем. Другим недостатком являлись прецеденты инвестирования пенсионных активов негосударственными пенсионными фондами в ценные бумаги аффилированных с ними компаний, что снижало общую эффективность системы и подрывало доверие вкладчиков.

Вследствие вышеуказанных проблем назрела необходимость модернизации пенсионного обеспечения в Республике Казахстан весной 2013 г. Был создан Единый государственный накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ), что установило государственную моно-

³⁸ Официальный сайт Агентства РК по регулированию и развитию финансового рынка URL: <http://finreg.kz> (дата обращения: 13.04.2020).

³⁹ Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 21 июня 2013 г. № 105-V. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z130000105> (дата обращения: 06.03.2020).

полию в сфере обязательного пенсионного обеспечения, к апрелю 2014 г. все накопительные пенсионные фонды передали свои активы в собственность ЕНПФ⁴⁰.

В представленном общественности в апреле 2013 г. проекте закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» были предложены следующие изменения в национальную пенсионную систему, сложившуюся после 1998 г.:

1. Создание ЕНПФ на базе Государственного накопительного пенсионного фонда.

2. Возложение на Национальный банк функции управления пенсионными активами, находящимися в распоряжении ЕНПФ.

3. Постепенное повышение пенсионного возраста для женщин с 58 до 63 лет в период с 2018 до 2027 г. (каждые шесть месяцев).

4. Введение обязательных 5% взносов, уплачиваемых работодателями за работников, занятых на работах с вредными или опасными условиями труда.

Через два года после объявления пенсионной реформы 2013 г. Правительство РК начало очередной этап пенсионной реформы, на этот раз нацеленной на модернизацию базовой пенсии. Так, до 1 июля 2018 г. все пенсионеры, независимо от их трудового стажа, получали одинаковую базовую пенсию — 15 274 тенге. С 1 июля 2018 г. базовая пенсия назначается в зависимости от трудового стажа. Пенсионеры со стажем работы не менее 10 лет имеют право на нее в размере 54% от величины прожиточного минимума, за каждый дополнительно отработанный год эта сумма увеличивается на 2%. Это было продиктовано принципом социальной справедливости, так как не только позволило улучшить материальное положение пенсионеров, отойти от уравнительности, но и служит усилению трудовой мотивации и формализации трудовых отношений граждан⁴¹.

Таким образом, с 2018 г. функционирование пенсионной системы Казахстана может быть представлено в виде следующей схемы (рис. 1).

Пенсионная система РК была испытана на прочность прошедшими мировыми финансово-экономическими кризисами 1998 и 2008 гг. Но экономические кризисы вполне могут уступить по мощ-

⁴⁰ Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 21 июня 2013 года № 105-V. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z130000105> (дата обращения: 04.03.2020).

⁴¹ Kalkabaeva G., Kurmanalina A. Perspectives of Kazakhstan's pension system development // News of the national academy of sciences of the republic of Kazakhstan. 2019. № 324. P. 84–93.

ности воздействия демографическому кризису. Научные исследования и отчеты авторитетных организаций уже не раз подтверждали наличие такой проблемы, как старение населения⁴².



Рис. 1. Функционирование пенсионной системы Казахстана
 Источник: составлено авторами на основе материалов⁴³

Ниже представлены ключевые выводы ЕНПФ РК по результатам демографических прогнозов в Казахстане:

1. Ожидаемая численность населения к концу 2050 г. достигнет 24 млн чел., хотя темпы прироста замедлятся.

2. С ростом населения будет неуклонно расти доля пожилых людей в стране; доля людей в возрасте 60 лет и старше вырастет

⁴² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects, 2019.

⁴³ Там же.

почти в два раза: с 11% в 2018 г. до 20% к 2050 г., доля людей в возрасте 65 лет и старше вырастет с 7,3% в 2018 г. до 14,2% к 2050 г.

3. Основными факторами старения населения в стране будут постепенное снижение рождаемости и увеличение продолжительности жизни.

4. Рост продолжительности жизни и снижение рождаемости в Казахстане в перспективе существенно снизят коэффициент потенциальной поддержки (отношение количества людей трудоспособного возраста к количеству людей в возрасте 65 лет и старше) с 6,45 в 2020 г. до 3,5 в 2050 г., что увеличит нагрузку на республиканский бюджет в части социального и пенсионного обеспечения.

5. В условиях старения населения особое значение приобретает накопительный компонент многоуровневой пенсионной системы, способный снизить нагрузку на бюджет и повысить размер пенсий в будущем⁴⁴.

Таблица 1

Матрица вероятности реализации и последствий угроз

Вероятность реализации угроз	Последствия угроз		
	Разрушительные (Р)	Тяжелые (Т)	Легкие (Л)
Высокая (В)	(ВР) Отсутствие в инвестиционной деятельности пенсионных фондов действенной системы управления рисками		(ВЛ) Деформированная структура биржевого оборота
Средняя (С)	(СР) Старение населения	(СТ) Неразвитость рынка ценных бумаг	(СЛ) Высокие издержки пенсионных фондов

Источник: составлено авторами на основе материалов⁴⁵

В свете рассмотренных демографических тенденций оптимальной моделью пенсионного обеспечения в РК будет модель, совмещающая принципы социального страхования и накопительные принципы, которая уже реализована в Казахстане. Для оценки ее

⁴⁴ Информационная справка по актуарным расчетам ЕНПФ РК. Прогноз демографических трендов. 2019.

⁴⁵ Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства. 14.12.2012. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 06.04.2020).

эффективности авторами были определены возможности и риски существующей системы пенсионного обеспечения в РК на основе проведения SWOT-анализа. На основании проведенного SWOT-анализа составлены матрицы угроз и возможностей развития пенсионной системы РК.

В поле немедленного реагирования попадают угрозы, возникающие при отсутствии качественной системы управления рисками в инвестиционной деятельности и старение населения.

Таблица 2

Матрица вероятности использования и влияния возможностей

Вероятность использования возможностей	Влияние возможностей		
	Сильное (С)	Умеренное (У)	Малое (М)
Высокая (В)	(ВС) Государственные программы по модернизации системы социальной защиты населения	(ВУ) Выход на мировые рынки	(ВМ) Появление на рынке крупных игроков
Средняя (С)	(СС) Появление инфраструктуры для пожилого населения		
Низкая (Н)	(НС) Появление на рынке нового класса работников: «молодые пожилые»		

Источник: составлено авторами на основе материалов ⁴⁶

Матрица возможностей показала, что на поля наиболее благоприятных возможностей попадают реализация государственных программ в области социальной защиты населения, становление социальной инфраструктуры для пожилого населения и выход ЕНПФ РК на мировые рынки. На основе проведенного SWOT-анализа можно также заключить, что внедрение действенной системы управления рисками позволит спрогнозировать и выявить оптимальные пороги рисков.

В настоящее время многоуровневые распределительно-накопительные пенсионные системы признаются как наиболее эффективные и устойчивые, повышается роль накопительной пенсионной системы, обеспечивающей снижение нагрузки на бюджет,

⁴⁶ Указ. соч.

обязательного наличия минимального стандарта пенсионного обеспечения для поддержки малоимущих слоев населения. Согласно публикациям ОЭСР и Всемирного Банка, наиболее эффективными и устойчивыми являются многоуровневые пенсионные системы с ответственностью работника, работодателя и обязательствами государства по обеспечению базовых потребностей всего населения в пенсионном возрасте.

Согласно рекомендациям Всемирного банка, данная модель пенсионной системы состоит из следующих уровней⁴⁷:

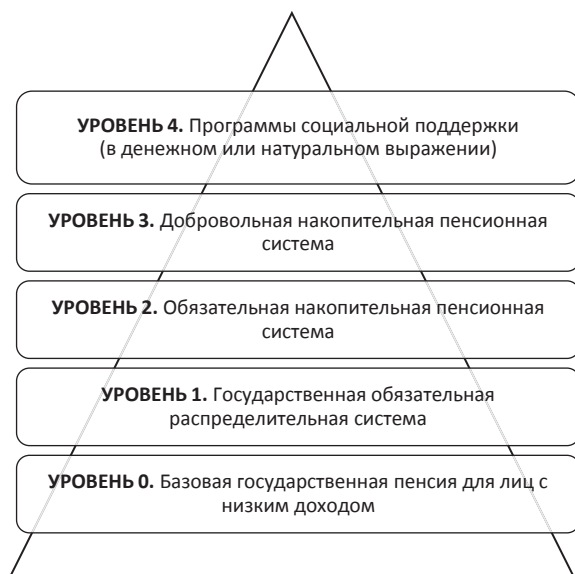


Рис. 2. Структура пенсионной системы по рекомендациям Всемирного банка

Авторами также проведен анализ оценки эффективности пенсионных систем согласно глобальному пенсионному индексу Melbourne Mercer Global Pension Index (далее — ММГПИ) 2019. По результатам анализа проведена экспертная оценка индекса пенсионной системы Казахстана по критериям ММГПИ и определены направления ее развития в целях повышения эффективности.

В структуру ММГПИ включены три группы показателей, не зависящих от типа модели пенсионной системы, отражающие

⁴⁷ Holzmann R., Paul R., Hinz R., Dorfman M. Pension Systems and Reform Conceptual Framework // SP Discussion Paper. 2008. N. 0824. P. 1–31.

ее адекватность (с удельным весом 40%), устойчивость (35%) и целостность (25%). В число показателей адекватности входят: размер пенсионных выплат, структура пенсионной системы, уровень сбережений, налоговые стимулы и льготы, уровень домовладения, инвестиционная политика. Критерий устойчивости оценивается по следующим показателям: размер пенсионных активов, размер взносов, демографические показатели, государственный долг, экономический рост. Оценка показателя целостности осуществляется по таким показателям, как регулирование, надзор, защита пенсионных накоплений, коммуникации и операционные расходы. В табл. 3 приведены страны — лидеры рейтинга по MMGPI в 2019 г. с указанием типа и основной модели национальной пенсионной системы.

Таблица 3

ТОП-10 стран — лидеров в рейтинге MMGPI 2019 г.

№	ТОП-10	Тип пенсионной системы: смешанный; основная пенсионная модель
1	Нидерланды	Солидарная с установленными выплатами
2	Дания	Накопительная с установленными взносами
3	Австралия	Накопительная с установленными взносами
4	Финляндия	Солидарная с установленными выплатами
5	Швеция	Условно-накопительная
6	Норвегия	Условно-накопительная
7	Сингапур	Накопительная с установленными взносами
8	Новая Зеландия	Солидарная с установленными выплатами
9	Канада	Солидарная с установленными выплатами
10	Чили	Накопительная с установленными взносами

Источник: по данным Melbourne Mercer Global Pension Index, 2019⁴⁸

Казахстан пока не участвует в данном рейтинге. Однако, по проведенным расчетам авторов на основе общедоступных данных, общий балл по Казахстану сложился на уровне 61,3, что соответствует 16-й позиции в рейтинге MMGPI, т.е.

⁴⁸ Melbourne Mercer Global Pension Index // URL: <https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf> (дата обращения: 03.04.2020).

$$(0,4*47,9) + (0,35*69,9) + (0,25*70,7) = 61,3,$$

где 0,4, 0,35 и 0,25 — удельные веса субиндексов «Адекватность», «Устойчивость», «Целостность»; 47,9, 69,9 и 70,7 — абсолютные значения субиндексов «Адекватность», «Устойчивость», «Целостность» для Республики Казахстан.

Оценка Казахстана ниже среднего значения по странам — участницам ММГПИ-2019 сложилась по индикатору субиндекса «Адекватность», который имеет наибольший удельный вес в общем индексе — 40%. По субиндексам «Устойчивость» (35%) и «Целостность» (25%) Казахстан занимает место существенно выше среднего по странам — участницам данного международного рейтинга.

Потенциал для увеличения рейтинга Казахстана связан со следующими показателями:

По субиндексу «Адекватность»:

A1. Минимальная пенсия.

A2. Коэффициент замещения.

A3. Уровень сбережений населения.

A4. Наличие налоговых преференций в сравнении с депозитами в банках второго уровня.

A6. Доля накоплений, обязательная к получению в виде регулярных выплат.

A8. Защита интересов супругов в случае бракоразводного процесса.

A10. Диверсификация портфеля пенсионных активов.

По субиндексу «Устойчивость»:

S2. Размер пенсионных активов.

S4. Размер ставки обязательных пенсионных взносов.

S5. Занятость населения предпенсионного возраста.

S7. Право вкладчика продолжать формирование пенсионных накоплений после пенсионного возраста в случае сохранения занятости.

По субиндексу «Целостность»:

R2. Роль надзорного органа.

R6. Предоставление прогноза будущей выплаты в выписке из индивидуальных пенсионных счетов.

Основные результаты проведенного анализа пенсионной системы РК в рейтинге национальных пенсионных систем согласно ММГПИ-2019 и его компонентам представлены ниже.

1. Недостаточный уровень пенсионного обеспечения граждан РК

A1. Минимальная пенсия: в Казахстане всем пенсионерам, не имеющим трудового стажа, выплачивается демогрант в размере 54% от ПМ, что в 2018 г. составляло 9,4% от средней заработной платы. Согласно ММГPI размер демогранта должен составлять не менее 30% от средней заработной платы для обеспечения базовых потребностей пенсионера.

A2. Коэффициент замещения в Казахстане (46,1%) ниже среднего по странам, участвующим в рейтинге ММГPI. По мере сокращения доли солидарной пенсии в случае отсутствия корректирующих мер (пересмотр минимальных государственных социальных стандартов, введение обязательных пенсионных взносов работодателей (ОПВР) или повышение ставки ОПВ), уровень коэффициента замещения по Казахстану в будущем будет снижаться.

S2. Размер пенсионных активов в % к ВВП в Казахстане (15,2%) существенно ниже среднего по индексу ММГPI (90%).

S4. Размер ставки обязательных пенсионных взносов в Казахстане (10%) ниже средней по TOP-10 странам — участницам ММГPI (17%).

Глобальные экономические, технологические и демографические изменения требуют распределения ответственности за пенсионное обеспечение между его ключевыми субъектами — государством, наемным работником и работодателем. В Казахстане ответственность распределена в основном между государством и наемным работником, поэтому необходимо вовлечение работодателей и внедрение ОПВР для повышения коэффициента замещения.

Возможное решение:

– введение 5% обязательных пенсионных взносов работодателя, которое позволит стабилизировать совокупный коэффициент замещения в РК. Основным мотивом введения условно-накопительной компоненты является усиление социальной защиты участников с низким уровнем дохода, усиление личной мотивации к легализации доходов, создание стимула для участия населения в пенсионной системе, стабилизация объема пенсионных выплат на фоне сокращения солидарного компонента (зависящего от наличия трудового стажа до 1998 г.).

Согласно актуарным расчетам ЕНПФ РК следует, что коэффициент замещения дохода за счет условно-накопительной компоненты составит от 4,5% в 2040 г. до 10,2% от заработка к 2060 г. Введение условно-накопительного компонента приведет к снижению нагруз-

ки на бюджет и может позволить государству потенциально повысить социальные стандарты пенсионного обеспечения из бюджета⁴⁹.

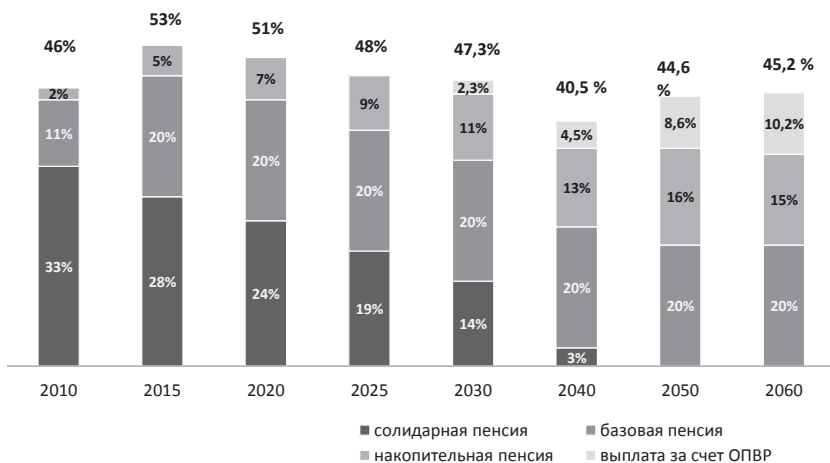


Рис. 3. Коэффициент замещения дохода пенсионными выплатами с учетом введения обязательных пенсионных взносов работодателя (5%)

Источник: составлено авторами на основе материалов⁵⁰

В противовес этому идея длительного накопления средств в национальной валюте при плавающем ее курсе может быть не состоятельной в связи с возможностью девальвационных рисков. Другой проблемой является вопрос безубыточного вложения растущей массы накоплений.

Согласно Посланию Президента РК К.К. Токаева⁵¹ введение данного компонента было отложено до 2023 г. в связи с риском утраты стимулов для работодателей к созданию рабочих мест и повышению заработной платы.

2. Недостаточный уровень сбережений населения

А3. Уровень сбережений населения.

А4. Наличие налоговых преференций в сравнении с депозитами в банках второго уровня.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Информационная справка по актуарным расчетам ЕНПФ РК. Прогноз демографических трендов. 2019.

⁵¹ Послание Президента К.К. Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» (02.09.2019). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019> (дата обращения: 06.03.2020).

Несформированная культура накопления среди населения, а также отсутствие налоговых стимулов для формирования добровольных пенсионных накоплений отрицательно сказываются на развитии третьего уровня пенсионной системы Казахстана.

Возможное решение:

- комплексные обучающие программы по финансовому планированию для населения;
- в примерах лучших зарубежных практик применяются следующие инструменты для вовлечения населения в систему добровольного пенсионного страхования (далее — ДПС):
 - софинансирование от работодателя,
 - премии от государства,
 - налоговые стимулы.

Дополнительные инструменты вовлечения населения в добровольные пенсионные планы: возможность досрочного изъятия накоплений; налоговые льготы для юридических и физических лиц при уплате добровольных пенсионных взносов и при выплате накоплений.

3. Отсутствие гибких условий по выплатам и низкий уровень занятости в пожилом возрасте

А6. Доля накоплений, обязательная к регулярным выплатам: отсутствие у вкладчиков выбора по способу использования пенсионных накоплений при достижении пенсионного возраста (единовременно или по графику).

S5. Занятость населения предпенсионного возраста.

S7. Право вкладчика продолжать формирование пенсионных накоплений после пенсионного возраста в случае сохранения занятости: в отношении обязательных пенсионных взносов такая возможность отсутствует.

Возможное решение:

- Предоставить вкладчикам право на перечисление ОПВ после достижения пенсионного возраста в случае сохранения занятости.
- Предусмотреть меры по защите занятости лиц предпенсионного возраста и стимулированию занятости после достижения пенсионного возраста.
- Предусмотреть более гибкие условия по пенсионным выплатам по графику и в виде аннуитетов.

Ожидаемые результаты:

Увеличение количества людей, способных приобрести пожизненный пенсионный аннуитет и рост коэффициента замещения.

4. Проблема гендерного неравенства

А8. Включаются ли пенсионные накопления в общую стоимость имущества к разделению при бракоразводном процессе. Пенсионные накопления в РК не являются совместно нажитым имуществом, что может оказать негативное влияние на коэффициент замещения одного из супругов (как правило, женщины) в случае бракоразводного процесса.

Возможное решение:

Решением могут стать совместные пожизненные пенсионные аннуитеты, поскольку выплаты страховых организаций подлежат разделению в случае развода. Минимальный размер пенсионных выплат по совместному пенсионному аннуитету должен быть определен с учетом возможного развода супругов в будущем.

5. Управление пенсионными активами

А10. Низкая доля пенсионных накоплений, инвестированных в «растущие активы» (венчурный капитал, недвижимость), консервативная инвестиционная политика управления пенсионными активами.

Р3. Отсутствие защиты пенсионных накоплений от неэффективного управления.

Возможное решение:

– В рамках реализации проекта по внедрению компаний по управлению пенсионными активами в РК предусмотреть более гибкие условия по перечню инструментов, которые разрешены для инвестирования пенсионных активов.

– Предоставить вкладчику право выбора управляющей компании.

– Усилить регуляторный надзор за управлением пенсионными активами.

Эффективность (устойчивость, адекватность и целостность) пенсионной системы зависит от социально-экономических условий, структуры пенсионной системы и вовлеченности в систему пенсионного обеспечения государства, наемного работника и работодателя. В этой связи во многих странах происходит внедрение многоуровневых распределительно-накопительных пенсионных систем. Построение многоуровневой модели пенсионной системы, предусмотренное Концепцией дальнейшей модернизации пенсионной системы Казахстана до 2030 г., — стратегически важное решение.

По результатам проведенного анализа критериев Глобального индекса пенсионных систем MMGPI-2019 для Казахстана авторами

определены перспективные направления, способствующие увеличению совокупного коэффициента замещения пенсией утраченного дохода на протяжении всей жизни:

- совершенствование параметров пенсионной системы (минимальные государственные гарантии и социальные стандарты);
- увеличение размеров взносов путем введения дополнительных взносов за счет вовлечения работодателя (поддержка внедрения ОПВР);
- разработка мер по повышению регулярности и длительности уплаты взносов;
- стимулирование добровольных пенсионных накоплений (налоговые стимулы для работодателя и физических лиц, государственное софинансирование взносов и другие меры);
- более гибкие планы по выплатам пенсии из ЕНПФ и Компанией по страхованию жизни (внедрение совместных и отложенных пенсионных аннуитетов, использование диверсифицированных таблиц смертности);
- диверсификация инвестиционных стратегий с правом вкладчика выбирать управляющую компанию.

Заключение

Казахстанская пенсионная система, как показано в работе, сформирована с учетом международных стандартов социального обеспечения. Основным стратегическим направлением реформирования пенсионной системы явился переход от солидарной системы к преимущественно накопительной пенсионной системе. Рыночно-ориентированная модель экономики Республики Казахстан требует находить компромиссы между экономической эффективностью вводимых изменений в пенсионную систему и их социальной допустимостью. Любые нововведения в пенсионном обеспечении должны основываться на достаточно четком представлении необходимых мер по их реализации с учетом стартовых условий.

Проведенное исследование системы пенсионного обеспечения Республики Казахстан позволило получить и обосновать ряд выводов и предложений.

1. Демографические факторы, рост доли пожилого населения и влияние на распределительные пенсионные системы данных факторов неуклонно ведут к частичному ограничению принципа солидарности поколений. Наблюдается трансформация демографической пирамиды вследствие старения населения. В связи с этим в

условиях рисков финансовых кризисов и изменения демографической пирамиды необходимо наличие распределительно-накопительной пенсионной системы, в которой государственные социальные гарантии сочетаются с элементами накопительного пенсионного страхования.

2. Важно обеспечить принятие стратегических решений, влияющих на пенсионное обеспечение граждан, на основе всестороннего анализа демографических трендов, экономического моделирования, оценок развития рынка труда и иных факторов, позволяющих построить в Казахстане многоуровневую пенсионную систему с многокомпонентной пенсией, формируемой с участием государства, наемного работника и работодателя, с пенсионными выплатами, соответствующими международным стандартам МОТ.

3. Определены приоритетные направления развития пенсионной системы страны такие, как увеличение размера пенсионных выплат в солидарной системе, внедрение программ занятости для пожилого населения, обеспечение доходности от инвестирования пенсионных накоплений выше уровня инфляции, строительство социальной инфраструктуры для пенсионеров, государственное регулирование пенсионного обеспечения и др.

4. Результаты анализа эффективности пенсионной системы Казахстана в соответствии с Глобальным пенсионным индексом (учет адекватности, устойчивости, целостности пенсионной системы) позволили определить ее состояние и разработать предложения по совершенствованию параметров пенсионного обеспечения в Республике Казахстан. Основные из них — увеличение коэффициента замещения утраченного дохода, увеличение размера взносов путем введения дополнительных взносов работодателей, стимулирование добровольных взносов, диверсификация инвестиционных стратегий с правом вкладчика выбирать управляющую компанию самостоятельно.

Таким образом, сделан вывод, что эффективность, устойчивость, адекватность и целостность пенсионной системы зависят от социально-экономических условий, структуры пенсионной системы и вовлеченности в систему пенсионного обеспечения государства, наемного работника и работодателя.

Литература

Аманбаев М.Н. Формирование и развитие пенсионного обеспечения в Республике Казахстан // Проблемы современной экономики. 2010 № 4. С. 245–247.

- Амандыкова С.К., Рахимберлина А.К.* Актуальные вопросы реформы пенсионной системы в Республике Казахстан // Вестн. КарГУ. 2013. № 4.
- Антропов В.В.* Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2006.
- Бобков В.Н.* От прожиточного минимума — к социально приемлемому потребительскому бюджету пенсионера // Журнал НЭА. 2012. № 3 (15).
- Борисенко Н.Ю.* Чилийский вариант пенсионной реформы // Финансы и кредит. 2005. № 15 (183). С. 61–66.
- Васильева Е.В.* Подходы к построению пенсионной системы: международный и российский опыт // Государственное управление. Электронный вестник. Апрель 2020. Выпуск № 79. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/79_2020vasilyeva.htm
- Гонтмахер Е.Ш.* О развилках пенсионной реформы // Журнал НЭА. 2012. № 3 (15). С. 168–171.
- Груа Ж.-В.* Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм / МОТ, МБТ. М., 2001. Вып.1.
- Джоунз Р.* Перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации в свете международного опыта: сборник материалов. М.: Прспект, 2011.
- Дмитриев М.Э.* Пути решения проблемы досрочного пенсионного обеспечения граждан России // Инновации и инвестиции. 2013. № 6.
- Ерошенков С.Г.* Переход к накопительной пенсионной системе. М.: МАКС Пресс, 2001.
- Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 20 июня 1997 г. №136. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000136_
- Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 21 июня 2013 г. № 105-V. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000105>
- Изекенова А.К.* Сущность пенсионного обеспечения в контексте социального страхования как инструмента сокращения неформальной занятости // Вестник КазНУ. Серия экономическая, 2017. № 1 (119). С. 82–90.
- Информационная справка по актуарным расчетам ЕНПФ РК. Прогноз демографических трендов. 2019.
- Концепция дальнейшей модернизации пенсионной системы Республики Казахстан до 2030 г. от 18 июня 2014 г. № 841. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000841>
- Котликофф Л., Бернс С.* Пенсионная система перед бурей: То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- Кротти Д., Фулфорд Р., Росс С.* Российская Федерация: улучшение работы по обеспечению сбора страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. М., 1997.

Куртин А.В. О Пенсионной системе России // Пенсионные деньги. 2006. № 1.

Малева Т.М., Юдаева К.В. Реформа пенсионной системы // Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Кн. 1. Под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

Официальный сайт Агентства по статистике Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/>

Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка. URL: <http://finreg.kz>

Официальный сайт Единого накопительного пенсионного фонда Республики Казахстан. URL: <http://www.enpf.kz/>

Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства. 14.12.2012. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>

Послание Президента К.К. Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» (02.09.2019). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019>

Постановление Правительства Республики Казахстан от 24.12.2004 № 1359. Об утверждении Программы развития накопительной пенсионной системы Республики Казахстан на 2005–2007 гг. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001359>

Проскурина В.П. Как увеличить свою будущую пенсию в Республике Казахстан. Алматы: LEM, 2014.

Ринальди А. Перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации в свете международного опыта: сборник материалов. М.: Проспект, 2011.

Романова Д.М. Управление рисками инвестирования средств пенсионных накоплений // Государственное управление. Электронный вестник. Июнь 2017. Выпуск № 62. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/62_2017romanova.htm

Соловьев А.К. Пенсионное обеспечение в России // Народонаселение. 2017. № 1. С. 14–21.

Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

Терентьева И.В. Оценка эффективности распределительной и накопительной моделей пенсионного обеспечения в России // Государственное управление. Электронный вестник. Октябрь 2018. Выпуск № 70. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/70_2018terentieva.htm

Терентьева И.В. Современный этап реформирования пенсионной системы России: оценка результатов и перспективы // Государственное

управление. Электронный вестник. Февраль 2019. Выпуск № 72. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/72_2019terentieva.htm

Шестакова Е.Е. На пути реформирования пенсионных систем: новые технологии и старые проблемы // Государственное управление. Электронный вестник. Февраль 2020. Выпуск № 78. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/78_2020shestakova.htm

Чейре Э. Частная система социального обеспечения. Опыт чилийских реформ. Пер. с испанского. Науч. ред. С. Белановский, Г. Сапов. М.: Дело, 1992.

Якушев Л.П. Организация и финансирование многоукладных пенсионных систем // Пенсия. 1998. № 11. С. 58–64.

Kalkabaeva G., Kurmanalina A. Perspectives of Kazakhstan's pension system development // News of the national academy of sciences of the republic of Kazakhstan, 2019. № 324. P. 84–93.

Maltseva E., Janenova S. The Politics of Pension Reforms in Kazakhstan: Pressures for Change and Reform Strategies // Social Policy, Poverty and Inequality in Central and Eastern Europe and The Former Soviet Union, L., UK: JH Publishing, 2018.

Melbourne Mercer Global Pension Index. // URL: <https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf>

Official site of human services of Australia. Retirement age in Australia // URL: <http://www.humanservices.gov.a>

Holzmann R., Hinz R.P., Dorfman M. Pension Systems and Reform Conceptual Framework // SP Discussion Paper, 2008. N 0824. P. 1–31.

Seitenova A.S., Becker C. Kazakhstan's Pension System: Pressures for change and dramatic reforms. The PIE International workshop on Pension Reform on Transition Economies, 2003. Tokyo, Japan. February 22.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects, 2019 // URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

World Bank. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. NY: Oxford University Press, 1994.

Zhangildin M. Pension System Reform in Emerging Countries: The Case of Kazakhstan // Global Journal of Emerging Market Economies, 2015. P. 65–88.

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.И. Волгин

СУДЬБА ЗАКОНА РФ «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ» ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.

Статья посвящена проблеме принятия закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. На основании анализа источников автор пытается проследить непростую судьбу этого документа после его отклонения Советом Федерации в начале 1996 г. Принятие этого закона диктовалось необходимостью очистить выборы от многочисленных неполитических ассоциаций, неконтролируемое участие которых в думской кампании 1995 г. привело к противоречивым итогам и заставило усомниться в эффективности смешанной системы. Однако несмотря на все интенции депутатов, заинтересованных в скорейшем принятии этого нормативного акта, работа над ним застопорилась. Причины, которые не позволили принять этот документ, заключались в ряде обстоятельств, как-то: крайне сложная обстановка, в которой довелось работать II Думе, постоянно стоящей на грани роспуска, значительный объем законодательной работы, которую «левая» Дума была вынуждена выполнять в режиме постоянного цейтнота, опасения депутатов, что новый закон будет использован против оппозиции. Однако решающим фактором, который в течение целого десятилетия не давал законодателям возможности добиться результатов, стало отсутствие в России влиятельных партий и развитой партийной системы. С другой стороны, отказ закрепить особые права и обязанности партийных объединений в специальном законе можно трактовать как особенность российского конституционного права 1990-х гг., допускавшего не только идеологический, но также организационный плюрализм для многочисленных общественно-политических объединений.

Ключевые слова: федеральный закон, политические партии, общественно-политические объединения, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент, избирательная система.

The article is devoted to the problem of adopting the law “On Political Parties” in the second half of the 1990s. Based on a study of various sources, the author attempts to finalize this law after it was rejected by the Federation

Волгин Евгений Игоревич — кандидат политических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail:* plytony@yandex.ru

Council in early 1996. The adoption of this law was dictated by the need to exclude numerous non-political organizations from the electoral process. The total participation of these organizations in the 1995 parliamentary elections led to conflicting results and cast doubt on the effectiveness of the majority-proportional electoral system. However, despite the intentions of the deputies, who, it would seem, were interested in the speedy adoption of this normative act, work on the document had stalled. The reasons that did not allow the adoption of this document again were in several factors. This is, firstly, an extremely difficult political situation in which the Duma of the second convocation acted, constantly standing on the verge of dissolution. Secondly, a significant amount of legislative work was influenced, which the opposition Duma was forced to carry out under constant time pressure. Thirdly, deputies feared that this law would be used against opposition parties. However, the decisive factor, which for decades did not allow achieving results, was the absence in Russia of strong parties and a developed party system. On the other hand, the refusal to fix the special rights and obligations of political parties in a special law can be considered as a feature of the Russian constitutional law of the 1990s. The then legislation allowed not only ideological, but also organizational pluralism for numerous socio-political associations.

Key word: federal law, political parties, socio-political associations, State Duma, Federation Council, President, electoral system.

Почти двадцать лет в нашей стране действует Федеральный закон «О политических партиях». Принятый в 2001 г., этот нормативный акт скоро превратился в довольно жесткий регулятор российского партогенеза. Лишь после того, как на рубеже 2011–2012 гг. по стране прокатилась волна политических протестов, отдельные положения закона о партиях были радикально смягчены. Однако это вовсе не означает, что в преддверии парламентских выборов 2021 г., которые, очевидно, придется проводить в довольно непростой обстановке, «партия власти» вновь не использует правовые механизмы, что называется, «в политических целях». В этой связи было бы уместно вспомнить об особенностях российского «партийного права»¹ 1990-х гг., когда российский законодатель, после нескольких неудачных попыток, фактически отказался от закона о партиях, наделавший эти организации особым политико-правовым статусом. Однако отсутствие такого закона вовсе не мешало представителям различных общественно-политических объединений 1990-х гг. оказывать влияние на политический процесс (чего не скажешь о

¹ Этот термин сегодня все чаще употребляется для обозначения специальной подотрасли конституционного права. См.: Долгих Ф.И. Партийное право в системе российского права // Бизнес в законе. 2015. № 5. С. 8–12.

нынешних «системных партиях», уже почти двадцать лет живущих по этому закону и даже получающих солидное госфинансирование).

История разработки и принятия закона о политических партиях в 1990-е гг. малоизучена. И это понятно: для правоведов, ориентированных на научно-практический комментарий действующего законодательства, этот «архивный» документ, так и не вступивший в законную силу, не представляет особого интереса. Историки и политологи упоминают о нем, в лучшем случае, когда изучают особенности избирательных кампаний 1990-х гг. Одним из самых первых изданий, посвященных закону о партиях, когда тот еще находился в стадии разработки, стал сборник статей российских и зарубежных авторов «Право и многопартийность в России»². В 1999 г. появилась книга специалиста в области партийно-правовых отношений В.В. Лапаевой «Право на многопартийность в современной России»³. Пожалуй, эта одна из немногих работ, где наиболее полно и подробно рассматриваются различные аспекты, связанные с принятием закона о партиях. Учитывая, что принятие закона затянулось, В.В. Лапаева уже в конце 1990-х гг. подчеркивала его неактуальность. В целом же во второй половине 1990-х гг. о законе вспоминали крайне редко, да и то — в связи с необходимостью совершенствования избирательного законодательства⁴. Интересные предложения о совершенствовании законодательства об общественно-политических объединениях содержались в статье А. Теперика⁵ (в те годы — аспиранта и впоследствии преподавателя Саратовской государственной академии права).

В начале 2000-х гг., когда ФЗ «О политических партиях» наконец-то был принят, специалисты, переключившись на изучение этого правового акта, практически не вспоминали о его предшественнике. С.Е. Заславский, кратко упоминая об этом законе, отмечает, что его прохождение в Думе с самого начала было непростым, а сам

² Право и многопартийность в России: Сб. статей и материалов / Сост. и ответ. ред. Боголюбов С.А., Макфал М. М.: Юстицинформ, 1994.

³ Лапаева В.В. Право на многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

⁴ Веденеев Ю., Лысенко В. Избирательный процесс в РФ: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8. С. 5–13; Постников А. Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 4 — 1996 № 1. С. 12–19.

⁵ Теперик А. Становление и перспективы развития избирательной системы РФ // Вестн. Центральной избирательной комиссии (далее — ЦИК). 1999. № 9. С. 151–162.

документ стал рекордсменом по числу парламентских слушаний и «круглых столов»⁶. А.В. Кынев и А.Е. Любарев в коллективной монографии «Партии и выборы в современной России», лапидарно описывая процесс принятия закона о партиях, ссылаются в основном на вышеупомянутую работу В.В. Лапаевой⁷. П.В. Данилин приписывает основную инициативу в деле принятия известного закона фракции КПРФ (что верно лишь отчасти)⁸. В целом ряд авторов отмечают, что основной причиной «непринятия» закона о партиях в 1990-е гг. стала низкая заинтересованность в этом нормативном акте непосредственных участников законодательного процесса (как самих депутатов, избранных от партий, так и представителей центральной и региональной властной элиты). Только сформировавшаяся позиция руководства страны относительно новой роли партий в российской политической системе и подконтрольная Кремлю ситуация в Госдуме позволила в 2001 г. сдвинуть этот процесс с мертвой точки⁹. Хотелось бы отдельно отметить цикл статей Е.И. Волгина, посвященных становлению отечественного законодательства о политических партиях в 1990–1995 гг. Автор изучает данный процесс с момента изменения ст. 6 советской Конституции и появления Закона СССР «Об общественных объединениях». Рассматриваются безуспешные попытки принятия закона о партиях Верховным Советом РСФСР (1991–1993), а также работа над документом, которая продолжалась в I Думе и почти увенчалась успехом¹⁰.

⁶ Заславский С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 65–66.

⁷ Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 330–331.

⁸ Данилин П.В. Партийная система современной России. М.: Аргументы недели, 2015. С. 24.

⁹ Никифоров А.Ю. Развитие партийного законодательства в России (конец XX — нач. XXI вв.) // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 3; Абзалбеков Б.С. Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестн. Омского ун-та. Сер. Исторические науки. 2017. № 4; Курочкин А.В. Эволюция правового статуса политических партий в России // Власть. 2012. № 9; Долгих Ф.И. Правовые основы создания и деятельности региональных политических партий в России в 1990-е гг. // Вестн. МГОУ. Сер. Юриспруденция. 2016. № 1; Веденев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2; Чижов Д.В. Партийная политика в России: история, институты и процессы // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1.

¹⁰ Волгин Е.И. Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 26. Государственный аудит. 2018. № 1; Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политиче-

Таким образом, если процесс разработки и принятия первого российского закона о партиях в период с 1990 по 1995 гг. нашел определенное отражение в специализированной литературе, то вторая половина 1990-х гг. полностью выпадает из поля зрения исследователей. И это неудивительно, ибо если предыдущий этап все-таки обеспечен источниками (парламентскими стенограммами, данными СМИ, текстом самого документа, принятого Госдумой и т.д.), то за период с 1996 по 1999 гг. эти материалы встречаются гораздо реже и крайне фрагментарно. Это объясняется тем, что работа над данным законом во второй половине 1990-х гг. практически застопорилась, а потому какие-либо ощутимые результаты, которые имелись на предыдущем этапе, попросту отсутствовали. Тем не менее, это не означает, что данный отрезок времени должен полностью выпасть из истории формирования российского «партийного права». Задача данной статьи заключается в том, чтобы на основании имеющихся в нашем распоряжении источников, рассмотреть судьбу закона «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. как отдельную политико-правовую проблему, решение которой в тех условиях не представлялось возможным в силу ряда объективных и субъективных факторов.

Методологию исследования представляют исторический подход, формально-юридический, институциональный, системный, сравнительный методы, а также контент-анализ. Принцип историзма позволяет понять логику российского политического процесса во второй половине 1990-х гг. Формально-юридический подход необходим при работе с нормативно-правовыми актами. Институциональный метод помогает понять сущность и специфику работы государственных (в нашем случае — законодательных) органов и общественных объединений. Системный анализ позволяет рассматривать политический процесс как целостное, протекающее по определенным правилам, явление. Компаративный метод дает возможность сопоставления определенных событий и явлений. Контент-анализ применим при работе с большим объемом информации (электоральными данными, материалами периодики и т.д.).

Во второй половине 1990-х гг. в России по-прежнему отсутствовал закон «О политических партиях». При этом в начале

ских партиях в РФ (1990–1993) // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2017. № 5. С. 60–81; Волгин Е.И. Демонтаж однопартийной системы в СССР: политические и правовые аспекты // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2016. № 5; Волгин Е.И. Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8; Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг.» // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6.

1996 г. было зарегистрировано 90 общероссийских политических партий, не считая общественно-политических объединений иных организационно-правовых форм¹¹. Обилие партий едва ли оказывало позитивное влияние на электоральный процесс, участвовать в котором могли любые общероссийские общественные организации (включая профсоюзы), зарегистрированные всего за полгода до выборов. Так, в парламентских выборах 1995 г. формально имели право участвовать 273 общественных объединения¹². О своем намерении выдвинуть списки кандидатов заявили 69 избирательных объединений и блоков¹³. По результатам проверки подписных листов Центризбиркомом были зарегистрированы списки 43 избирательных объединений¹⁴. Но лишь четыре из них (КПРФ, ЛДПР, НДР и «Яблоко») сумели преодолеть 5% барьер, аккумулировав 50,5% (35 млн) голосов. При этом 49% голосов, отданных за объединения и блоки, не преодолевшие электоральный барьер, оказались, как тогда указывали многие эксперты и политики (особенно из числа проигравших), потеряны¹⁵.

Столь противоречивые итоги голосования заставили многих, включая Президента, поставить вопрос об отмене выборов по партийным спискам. Б.Н. Ельцин считал, что избрание половины состава Думы по пропорциональной системе в условиях неразвитой многопартийности и отсутствия закона «О политических партиях» не обеспечивает соблюдения установленного Конституцией принципа народовластия¹⁶. Действительно, пробелы в законодательстве привели к девальвации правового статуса субъекта избирательного процесса¹⁷ и спровоцировало участие в избирательной кампании значительного числа общественных ассоциаций, не ассоциировавшихся с политикой. Именно эти «маленькие и хищные пираньи» (как назвал их В. Шейнис¹⁸) растащили электорат, причитавшийся

¹¹ Тернист путь к правовому государству // Российская газета. 1996. 25 января.

¹² Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ (далее — ЦИК). 1995. № 4. С. 82–88.

¹³ Звягин Ю. Осмысление итогов и уроки на будущее // Российская Федерация (далее — РФ). 1996. № 2. С. 23.

¹⁴ Вестник ЦИК. 1995. № 15. С. 108–109.

¹⁵ URL: <http://www.politika.su/fs/gd2rezv.html> (дата обращения: 19.06.20).

¹⁶ В Думу — по разнарядке? // Российская газета. 1997. 30 декабря.

¹⁷ Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. № 9; Лапаева В.В. Понятие и правовой статус избирательного объединения // Вестн. ЦИК. 1997. № 11.

¹⁸ Батыгин А. «...И примкнувшие к ним пираньи» // Российская газета. 1998. 20 февраля.

партиям, к тому же поставленным законодателем в менее выгодное (по сравнению с иными общественными объединениями) правовое положение¹⁹.

Возникает вопрос: почему именно второй «блин» российской электоральной демократии 1995 г. вышел, что называется, комом? Ведь кампания 1993 г. не привела к подобным диспропорциям? И это при том, что в отсутствие опыта применения пропорциональной системы «учредительные выборы» имели гораздо большие шансы завершиться именно таким образом. Но этого не случилось: в 1993 г. приняли участие 13 избирательных объединений, 8 из которых, преодолев барьер, собрали 87% (5 аутсайдеров сумели аккумулировать менее 9% голосов)²⁰. Но в 1993 г. президентские указы, временно заменившие избирательное законодательство, отсекали от участия в голосовании неполитические объединения. Но ведь и после избрания I Думы именно Президент выступал субъектом законодательной инициативы, когда речь шла о принятии новых избирательных законов. Но почему после проведения вполне удачных (в организационно-правовом отношении) выборов у Президента и его окружения вдруг возникло желание намеренно ухудшить качество избирательного законодательства? Дело в том, что выборы 1993 г. продемонстрировали, что мажоритарно-пропорциональная система благоприятствует партийно-политической институализации парламентской оппозиции и едва способствует консолидации проправительственных сил. Учитывая данное обстоятельство, президентская сторона, очевидно, решила «разбавить» партийный контент многочисленными неполитическими спойлерами, фрагментировать состав будущей Думы и тем самым сделать оппозиционный депутатский корпус менее консолидированным²¹. Профессор В.Г. Вишняков (д.ю.н., депутат I и II Думы, фракция ЛДПР) в статье с характерным названием «Руины», характеризующей поствыборный пейзаж, еще в начале 1996 г. прямо указал на то, что «демократы» больше всего опасались укрепления именно оппозиционных партий, а потому с помощью избирательных законов попытались растворить партии и движения в океане многочисленных объединений граждан,

¹⁹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. С. 141–142.

²⁰ Орлов. Д. Народное представительство принесено в жертву партстроительству // Российские вести. 1995. № 243; Шейнис В. Надо ли убирать барьер? // Независимая газета (далее — НГ). 1997. 4 сентября.

²¹ Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2019. № 75 // URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/75_2019volgin.htm (дата обращения: 03.07.2020).

девальвировать их статус, вытравить само понятие «политическая партия» из избирательного законодательства²². Однако этот план благодаря все той же пропорциональной системе, предусматривающей перераспределение голосов, поданных за объединения, не преодолевшие электоральный барьер, в пользу победителей, привел к тому, что коммунисты, жириновцы и яблочники увеличили свое присутствие в Думе почти в два раза²³. Именно это обстоятельство (а не отсутствие закона о партиях) сподвигло Ельцина заявить о необходимости отказа от пропорциональной системы.

Итак, отсутствие закона об общественно-политических объединениях (политических партиях) вкупе с несовершенством избирательного законодательства обусловили известные диспропорции в результатах голосования 1995 г. Поэтому перед депутатами II Думы стояли две взаимосвязанные задачи: принятие закона о политических партиях, а также борьба за сохранение смешанной избирательной системы при условии ее дальнейшего совершенствования. Между тем, закон «О политических партиях» уже был принят I Думой 8 декабря 1995 г. При всем несовершенстве его положений этот нормативный акт ограничивал круг участников выборов исключительно политическими партиями (ст. 20, 21)²⁴. Однако 7 февраля 1996 г. Совет Федерации отклонил закон. Региональное начальство, заполнившее в начале 1996 г. верхнюю палату, не доверяло «федеральным» партиям и выступало против пропорциональной системы. Желая всецело контролировать избирательный процесс на местах, сенаторы понимали, что закон о партиях окончательно легитимирует мажоритарно-пропорциональную систему, а потому — дружно «отфутболили» этот документ, особо не вникая в его содержание²⁵.

И вот депутаты II Думы вновь были вынуждены принять законодательную эстафету (как приняли ее первые думцы от Верховного Совета РФ). Но на этот раз казалось, что парламентарии приложат максимум усилий, чтобы, наконец, довести работу, начавшуюся еще в 1990 г., до логического завершения, ибо от принятия известного закона зависела судьба смешанной избирательной системы и, следовательно, — самих депутатов-списочников. О необходимости

²² Вишняков В. Руины // Юридическая газета. 1996. № 6.

²³ Салий А. В обнимку с лукавством // Советская Россия. 1998. 12 марта.

²⁴ URL: https://www.democracy.ru/x-files/partylaw/partylaw1995.html#P142_20832 (дата обращения: 28.06.2020).

²⁵ Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6.

скорейшего принятия закона о партиях твердили практически все лидеры «большой четверки» (Г. Зюганов, В. Жириновский, В. Шейнис, С. Беляев). Как и в предыдущей Думе, работа над законом сосредоточилась в Комитете Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций под председательством В. Зоркальцева (КПРФ)²⁶. Комитет был сравнительно небольшим: всего 12 депутатов, половина которых состояла во фракции КПРФ²⁷. В планах законодательной работы II Думы закон «О политических партиях» значился как приоритетный, а его первое рассмотрение было запланировано на 21 мая 1996 г.²⁸ Затем дата сместилась: сначала на 18 июня, а затем — на 9 июля 1996 г.²⁹ И лишь 23 октября 1996 г., т.е. спустя восемь месяцев после отклонения закона Совфедом, Дума предложила сформировать согласительную комиссию³⁰. 14 ноября 1996 г. Совфед откликнулся на предложение Думы и делегировал в состав согласительной комиссии своих представителей³¹.

Таким образом, в первый год своей работы новая Дума мало продвинулась в деле доработки и принятия закона «О политических партиях». Правда тот же депутат В. Вишняков еще в начале 1996 г. высказывал уверенность в том, что этот закон «находится сейчас на подписи у Президента». Однако, по его словам, «закон еще не скоро увидит свет», а если и будет подписан, то, вероятнее всего, уже после президентских выборов³². Однако Виктор Григорьевич, что называется, ошибался дважды. Более того, в течение всего 1997 г. Дума ни разу не возвращалась на своих пленарных заседаниях к рассмотрению этого акта. Правда, 25 марта 1997 г. профильный комитет провел слушания родственного законопроекта «О порядке финансирования политической деятельности». Участники заседания отмечали необходимость скорейшего принятия новой версии закона «О партиях», адекватного современной политической ситуации в России и соответствующего зарубежному законодательству³³.

В начале 1998 г. сам Президент напомнил депутатам об их задолженности. Выступая с ежегодным посланием 17 февраля,

²⁶ Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 1996. № 4. Ст. 258, 259.

²⁷ Там же. 1996. № 5. Ст. 451; № 6. Ст. 517; URL: <http://www.politika.su/fs/gd2fkr.html> (дата обращения: 29.06.2020).

²⁸ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2101.

²⁹ Там же. 1996. № 22. Ст. 2630; № 27. Ст. 3215.

³⁰ Там же. 1996. № 45. Ст. 5064.

³¹ Там же. 1996. № 48. Ст. 5401.

³² Вишняков В. Руины // Юридическая газета. 1996. № 6.

³³ Парламентские слушания в Государственной Думе (хроники, аннотации, обзор). Вып. V (январь — июнь 1997). М.: издание Государственной Думы, 1997. С. 38.

Б.Н. Ельцин констатировал, что в настоящее время в стране зарегистрировано свыше 90 общероссийских партий, а также множество других общественно-политических объединений, что лишь «дезориентирует избирателя, затрудняет создание сильных федеральных партий, способных взять на себя... ответственность за формирование политического курса страны...». Основными препятствиями на пути формирования «нормальной многопартийной системы», по мнению главы государства, оставались все та же неадекватная современным социально-политическим условиям избирательная система, а также отсутствие закона о партиях³⁴. Это несколько всколыхнуло парламентариев, тем более, что Президент вновь неприятно напомнил им о необходимости смены электоральной парадигмы. Уже в марте 1998 г. тот же В. Вишняков, восстановив картину событий, вспомнил о законе, который «уже два года крутится где-то» и судьба его неизвестна. Он призвал своих коллег как можно скорее вернуться к обсуждению этого нормативного акта. Однако на этот раз всех несколько удивил А. Лукьянов, неожиданно заявивший, что ФЗ «О политических партиях» не получил большинства именно в Думе (?), но как только в нижней палате сложится консенсус, этот документ обязательно будет принят³⁵.

Увы, но в течение следующих двух лет законодательный процесс так и не сдвинулся. Хотя депутаты периодически вспоминали о законе и даже включали его в планы законодательной работы. Так, после долгой паузы, ФЗ «О политических партиях» вновь фигурировал в думской повестке как приоритетный с указанием конкретного месяца его рассмотрения: май 1998 г.³⁶ Однако перманентный правительственный кризис вновь не позволил депутатам довершить начатое, и рассмотрение документа перенесли на декабрь 1998 г.³⁷ В начале 1999 г. закон упоминался в проекте согласия общественно-политических сил, текст которого был одобрен на совещании Совбеза 5 февраля 1999 г. Согласно этому документу, проект ФЗ «О политических партиях и движениях» вносил в Думу именно Президент, а нижняя палата, в свою очередь, должна была его принять в течение месяца. Такая поспешность объяснялась тем, что законопроект был направлен главным образом на борьбу с политическим экстремизмом³⁸. Однако эти замыслы так и остались

³⁴ URL: <http://docs.cntd.ru/document/902010685> (дата обращения: 03.07.2020).

³⁵ URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2590/> (дата обращения: 29.06.2020).

³⁶ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 432.

³⁷ Там же. 1998. № 40. Ст. 4940.

³⁸ Президентский проект согласия // Ё. 1999. 9 февраля.

нереализованными, так как вместо общественного согласия Дума готовила Президенту импичмент. Депутаты продолжили «работать» над законом самостоятельно, запланировав его рассмотрение сначала на май, а затем — на октябрь 1999 г.³⁹

Пока парламентарии медлили, экспертное сообщество развернуло на страницах печати некое подобие дискуссии о новой концепции закона о партиях. Но эта дискуссия стала лишь частью большой полемики, которая тогда велась вокруг проблемы изменения избирательного законодательства. Странники сохранения смешанной системы понимали, что она объективно требует адекватного закона о партиях⁴⁰. Ибо незавершенность правового определения статуса партий консервирует развитие избирательного процесса относительно современных тенденций⁴¹. В начале 1997 г. группа юристов подготовила к парламентским слушаниям доклад, посвященный модернизации избирательного законодательства. Здесь особо подчеркивалась необходимость принятия закона о партиях, чтобы поставить, наконец, заслон тем общественным объединениям, которые хотя и прошли несложную регистрацию в Минюсте, не имеют прочной опоры на местах и не в состоянии получить на выборах сколько-нибудь значимую поддержку⁴². Специалисты в области избирательного права призывали отказаться от не оправдавшего себя института «избирательных объединений» и наделить статусом субъектов избирательного процесса только политические партии и движения. Материальные критерии отнесения общественных объединений к разряду политических партий должны были закрепляться в специальном законе. Но пока этот закон не принят, предлагалось дать предварительное определение политической партии как участника избирательного процесса в новом ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»⁴³. Председатель Центризбиркома С. Иванченко увязывал необходимость принятия закона о партиях с финансовой деятельностью политических организаций, которая подпадает под законодательное регули-

³⁹ СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 509; № 38. Ст. 4528.

⁴⁰ *Андрющенко Е.* Кому нужна отмена выборов по партийным спискам? // НГ. 1997. 19 июля.

⁴¹ *Веденеев Ю., Лысенко В.* Указ. соч. С. 7.

⁴² Избирательное законодательство нуждается в совершенствовании // НГ. 1997. 4 апреля.

⁴³ *Васильев В.И., Постников А.Е.* Выборы позади — выборы впереди // НГ. 1996. 25 сентября; *Постников А.* Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 4 — 1996 № 1.

рование лишь в период выборов. Он также допустил возможность появления специального закона о финансировании политической деятельности (который также разрабатывался депутатами), однако не исключил, что его может постигнуть участь закона о партиях⁴⁴ (пропрезидентская пресса напрямую увязывала законодательные проволочки именно с нежеланием депутатов делать прозрачными партийные бюджеты)⁴⁵. А коль скоро закон не в силах пробиться «сквозь асфальт депутатской загруженности»,⁴⁶ предлагалось даже прибегнуть к референдуму⁴⁷.

В.В. Лапаева уже в 1997 г. предложила отказаться от «проталкивания увязшего в недрах согласительной комиссии» закона о партиях и заняться созданием нового нормативного акта о политических объединениях⁴⁸. Тем более, что новый Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав...», вступивший в силу в сентябре 1997 г., наделял правом участия в выборах избирательные объединения, под которым понимался широкий круг общественно-политических формирований (партий, политических организаций и движений)⁴⁹. Такой подход противоречил концепции закона о партиях от 8 декабря 1995 г.⁵⁰

Схожей позиции придерживался А. Теперик,⁵¹ который даже считал необходимым принять два отдельных закона: о политических партиях и о политических движениях, что, по его мнению, позволит наиболее полно разграничить эти виды объединений и предусмотреть особые условия реорганизации движения в партию. А. Теперик также предложил свой вариант законодательного определения политической партии, под которым понималось общественное объединение с фиксированным индивидуальным членством, действующее на постоянной основе, созданное гражданами РФ для обязательного участия в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов

⁴⁴ *Иванченко С.* Выборы — это право народа // *Власть*. 1997. № 2. С. 4.

⁴⁵ *Щербаков А.* Приручает вождей капитал // *Российская газета*. 1998. 31 июля.

⁴⁶ *Анохин П.* Партии ожидает всероссийская чистка // *Новые известия*. 1998. 17 июня.

⁴⁷ *Дмитриев Ю.* Гарантии избирательных прав граждан: есть еще резервы для совершенствования // *Право и жизнь*. 1998. № 14. С. 44–45.

⁴⁸ *Лапаева В.* Нужен референдум по избирательной системе // *Власть*. 1997. № 12. С. 51.

⁴⁹ *СЗ РФ*. 1997. № 35. Ст. 4339.

⁵⁰ *Лапаева В.* Право и многопартийность в современной России. С. 144.

⁵¹ *Теперик А.* Указ. соч. С. 151–162.

(списков кандидатов) и организации их предвыборной агитации, чтобы достичь основной цели — участия в осуществлении политической власти путем выражения в ней совокупных общезначимых интересов и политической воли какой-либо части общества.

Данное определение отличалось от характеристики политической партии, которая содержалась в законе от 8 декабря 1995 г. Этот нормативный акт рассматривал партию как общественное объединение, целью которого является участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (схожая формулировка содержится в действующей редакции ФЗ «О политических партиях»). Определение, которое предлагал А. Теперик, стилистически казалось более «тяжеловесным», ибо его автор пытался отразить некоторые функциональные особенности, которые касаются специфики организационно-правового строения и деятельности партии и закрепляются в отдельных статьях (индивидуальное членство, непрерывный характер деятельности, что отличает устойчивую партийную структуру от временного электорального блока, участие в выборах и т.д.). С другой стороны, здесь более четко была подчеркнута нацеленность партии на обладание и реализацию именно политической власти. Даже нынешний закон старается не педалировать то обстоятельство, что политическая партия является для правящей элиты по сути легитимным, массовым и консолидированным конкурентом за обладание государственной властью.

Второй аспект, который удачно подметил А. Теперик, стало указание на то, что партия выражает политическую волю лишь части общества и априори не может претендовать на отображение интересов всего социума (если, конечно, мы не имеем дело с КПСС). Разумеется, представители той или иной партии, попадая во власть, становятся выразителем воли всего народа, а не узкопартийных интересов. В демократических странах с развитой партийной системой те или иные партии, получая большинство в парламенте или формируя правительство, становятся правящими, но даже это обстоятельство не превращает их в единственных выразителей общенациональных интересов, а лишь дает право на реализацию определенного стратегического курса, поддержанного в данный момент избирателями. И это вовсе не означает, что через четыре-пять лет общественные приоритеты не изменятся, а граждане не доверят их реализацию другой общественно-политической структуре.

Для того чтобы получить статус политического, согласно концепции А. Теперика, общественное объединение должно было выполнить ряд условий как формально-юридического, так и практического характера. Во-первых, в уставе политического объединения следовало зафиксировать положение о его участии в выборах в качестве основной функции. Программа организации строилась на определенной идеологии и содержала положения, разъяснявшие пути решения важнейших социально-экономических, политических и других проблем. Численность общественно-политического объединения должна была составлять не менее 20 тыс. Выполнение всех этих требований служило основанием для того, чтобы новая партия была допущена до своих «дебютных» выборов, от результатов которых зависела ее окончательная регистрация. Однако успех на выборах вовсе не означал выдачу политической организации «бессрочной лицензии», ибо партия постоянно должна была доказывать свой статус влиятельной политической силы. Для этого было необходимо добиться избрания какого-то минимального числа своих кандидатов или же получить определенный процент голосов на выборах. Невыполнение этих условий в течение определенного срока (5 лет) или как минимум двух избирательных циклов грозило лишением политического статуса и, соответственно, права на участие в избирательном процессе. Другим (более мягким) вариантом выступало обязательное участие партии в выборах путем выдвижения кандидатов (списка кандидатов) независимо от их результата. Конечно, для специфических условий России 1990-х гг. столь усложненная процедура легитимации политических партий казалась едва ли осуществимой. Тем более что действовавшее законодательство предъявляло несложные требования для регистрации общероссийских общественно-политических объединений, ужесточать которые парламентарии, избранные по партийным спискам, едва бы решились.

Таковы были основные подходы к проблеме выработки обновленной концепции федерального закона «О политических партиях», безнадежно застрявшего в согласительной комиссии палат Федерального Собрания. Вышеизложенные точки зрения едва ли можно назвать полноценной дискуссией, ибо те или иные авторы не предлагали каких-то принципиально новых положений, не совпадавших с содержанием Федерального закона от 8 декабря 1995 г. (за исключением разве что последнего предложения). Речь шла главным образом о том, чтобы в законодательном порядке отделить партии от прочих гражданских формирований, наделить их правами

исключительных субъектов политического процесса, а также разработать систему определенных норм и требований, необходимых для их легитимации. Вообще, во второй половине 1990-х гг. закон о партиях как отдельная политико-правовая проблема практически полностью исчезает со страниц периодических изданий. Как отмечалось выше, о нем вспоминали лишь в связи с возможными радикальными изменениями избирательного законодательства, вокруг которого действительно кипели нешуточные страсти. К концу 1990-х гг. современникам стало очевидно, что закон о партиях едва ли будет принят, т.к. его требования, предъявляемые к политическим объединениям, в первую очередь не выгодны представителям партийных фракций, забывавших обо всех своих разногласиях, когда дело доходило до их общих корпоративных интересов⁵². С другой стороны, эту настороженность депутатов, когда речь заходила об уточнении правового статуса политических и избирательных объединений, можно понять. Ибо мы помним, как еще совсем недавно действующий ФЗ «О политических партиях» создавал правовые трудности многим формированиям «несогласных». Даже правовую коллизию, возникшую в 1998 г. в связи с внесением поправок в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», когда существующие объединения должны были еще раз зафиксировать в своих уставах именно политический статус и просуществовать в таком качестве не менее одного года до следующих выборов, пропрезидентская сторона пыталась использовать, дабы лишить оппозиционные структуры, не прошедшие этот формальный «карантин», права участвовать в досрочных парламентских выборах (реальная перспектива которых появилась в связи с упорным нежеланием части депутатов утверждать кандидатуру С. Кириенко).

Однако едва ли можно объяснить отсутствие результатов на ниве «партийного законодательства» только лишь этими фобиями. Здесь, во-первых, необходимо учитывать крайне нестабильную обстановку, в которой существовала II Дума. В течение всей ее четырехлетней работы не было и года, чтобы над нижней палатой не нависала угроза роспуска. Масштабные драматические события, которые переживала страна во второй половине 1990-х гг., требовали своевременной и адекватной реакции депутатов и порой не позволяли им в полной мере сконцентрироваться на отдельных законодательных актах. Но даже в такой непростой обстановке

⁵² Ланаева В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. № 12. С. 48.

Дума сумела принять 1036 законов, 715 из которых вступили в силу. «К законодательным неудачам можно отнести непринятие Земельного кодекса, второй части Налогового кодекса, Гражданского и Административного кодексов, а также закона о политических партиях», — отмечали обозреватели, ставя «партийный акт» в один ряд с важнейшими законодательными решениями⁵³.

Во-вторых, в 1996–1999 гг. «парламентский портфель» законодательных инициатив в сфере общественно-политических отношений оказался слишком перегружен другими резонансными законопроектами. Депутаты приняли (или хотели принять) проекты федеральных законов «О правовых гарантиях деятельности оппозиционных общественных объединений в РФ», «Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», «О запрещении деятельности экстремистских общественных объединений в России», «О запрещении пропаганды фашизма в РФ», «О финансировании политических объединений». Ни один из вышеназванных актов так и не вступил в силу, однако работа над ними поглотила немало временных ресурсов. Особенно если вспомнить закон «О правовых гарантиях деятельности оппозиционных общественных объединений...», работа над которым во многом подменила доработку закона «О политических партиях». В итоге закон, который столь упорно продвигала парламентская оппозиция, был (вполне обоснованно) отклонен Президентом как антиконституционный⁵⁴.

В-третьих, основной задачей для депутатов стало сохранение и совершенствование смешанной электоральной системы, перспективы которой после выборов 1995 г. выглядели отнюдь неблестяще. Почти полтора года шло согласование с Президентом нового Закона «О выборах депутатов...». С большим трудом пробивали себе дорогу поправки, вносимые в законы «Об основных гарантиях избирательных прав...» и «Об общественных объединениях», определявшие новый статус коллективных субъектов избирательного процесса. Несмотря на рекомендации многих политиков, политологов и правоведов, депутаты не стали ограничивать круг участников выборов исключительно политическими партиями. Вместо этого в законодательство было введено новое понятие: политическое общественное объединение, организационно-правовыми формами которого являлись общественно-политическая организация (в т.ч. политическая

⁵³ Ванденко И. Пересечение двух Дум // Новые известия. 1999. 25 декабря.

⁵⁴ Российские вести. 1997. № 67.

партия) и общественно-политическое движение⁵⁵. Политическое объединение обладало специфическими правами и должно было отвечать определенным требованиям, дабы отличаться от иных гражданских формирований (профсоюзных, благотворительных, религиозных, национальных и т.д.). Но именно общественно-политические объединения, согласно поправкам, окончательно закрепленным в марте 1999 г. в Законе «Об основных гарантиях избирательных прав...»⁵⁶, являлись единственными коллективными участниками избирательного процесса. Утверждение этих законоположений означало перелом в борьбе за сохранение смешанной избирательной системы и являлось безусловной победой парламентариев, для которых принятие закона «О выборах депутатов...» теперь становилось вопросом ближайшей перспективы. Однако, сохранив смешанную избирательную систему, законодатели окончательно забыли про закон о политических партиях, который так и остался для российского парламентаризма 1990-х гг. недостижимой вершиной.

Итак, II Думе так и не удалось доработать и заново принять Федеральный закон «О политических партиях». В 1990 г., когда его идея впервые была озвучена на I Съезде народных депутатов РФ, складывалось впечатление, что появление этого акта станет вопросом ближайших месяцев. Но вот канули в Лету сам Съезд и его Верховный Совет, состоялись первые многопартийные выборы, завершила работу I Дума, а цель так и не была достигнута. И хотя закон о партиях получил в I Думе практически единогласное одобрение, его принятие выглядело, скорее, как дань уважения, которую российские парламентарии пытались воздать первопроходцам российского «партийного права». Казалось, что II Дума наверняка завершит то, что никак не удавалось предыдущим народным избранникам, тем более что основная работа уже была проделана. Однако депутаты нижней палаты так и не сумели изыскать возможности для доработки и принятия известного акта. Выше мы называли ряд объективных и субъективных причин, которые мешали законодателям довершить начатое (непрекращающийся кризис во взаимоотношениях между парламентом и Президентом, значительные объемы законодательных работ, попытки думской оппозиции закрепить новые правовые гарантии своей деятельности, совершенствование избирательного права, которое отчасти компенсировало пробелы в сфере регулирования деятельности общественно-политических объединений).

⁵⁵ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

⁵⁶ Там же. 1999. № 14. Ст. 1653.

Принимая во внимание вышеназванные обстоятельства, отметим, что главным фактором, который никак не позволял российским парламентарием принять закон «О политических партиях», стало отсутствие в России в 1990-е гг. как самих влиятельных партий (за исключением оппозиционной КПРФ, с которой в случае необходимости вполне могли бы обойтись с помощью очередного президентского указа), так и развитой партийной системы. Поэтому многочисленные политические организации долгое время довольствовались рамочным советским законом «Об общественных объединениях», российский аналог которого появился лишь в 1995 г. С другой стороны, столь стойкий (хотя, может быть, не вполне артикулированный) отказ российского законодателя рассматривать партии в качестве единственного коллективного субъекта политического процесса вовсе не противоречил Конституции, декларирующей наравне с многопартийностью также и *политическое многообразие*, которое вполне можно рассматривать как вариативность организационно-правовых форм, наиболее приемлемых для политической самоорганизации и консолидации граждан.

Литература

Абзалбеков Б.С. Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестн. Омского университета. Сер. Исторические науки. 2017. № 4. С. 228–233.

Веденев Ю., Лысенко В. Избирательный процесс в РФ: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8. С. 5–13.

Веденев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2. С. 11–13.

Волгин Е.И. Демонтаж однопартийной системы в СССР: политические и правовые аспекты // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2016. № 5. С. 90–106.

Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестн. (Электронный журнал). 2019. № 75. С. 168–193.

Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг.» // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6. С. 96–119.

Волгин Е.И. Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 26. Государственный аудит. 2018. № 1. С. 86–105.

Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политических партиях в РФ (1990–1993) // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2017. № 5. С. 60–81.

Волгин Е.И. Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8. С. 146–154.

Данилин П.В. Партийная система современной России. М.: Аргументы недели, 2015.

Дмитриев Ю. Гарантии избирательных прав граждан: есть еще резервы для совершенствования // *Право и жизнь.* 1998. № 14. С. 39–47.

Долгих Ф.И. Партийное право в системе российского права // *Бизнес в законе.* 2015. № 5. С. 8–12.

Долгих Ф.И. Правовые основы создания и деятельности региональных политических партий в России в 1990-е гг. // *Вестн. МГОУ. Сер. Юриспруденция.* 2016. № 1. С. 18–34.

Заславский С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 65–66.

Звягин Ю. Осмысление итогов и уроки на будущее // *Российская Федерация.* 1996. № 2. С. 23–24.

Иванченко С. Выборы — это право народа // *Власть.* 1997. № 2. С. 3–6.

Курочкин А.В. Эволюция правового статуса политических партий в России // *Власть.* 2012. № 9. С. 179–182.

Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2011.

Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // *Государство и право.* 1996. № 9. С. 21–34.

Лапаева В.В. Нужен референдум по избирательной системе // *Власть.* 1997. № 12. С. 47–51.

Лапаева В.В. Понятие и правовой статус избирательного объединения // *Вестн. ЦИК.* 1997. № 11. С. 42–54.

Лапаева В.В. Право на многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

Никифоров А.Ю. Развитие партийного законодательства в России (конец XX — нач. XXI вв.) // *Правое государство: теория и практика.* 2015. № 3. С. 34–38.

Постников А. Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение.* 1995. № 4 — 1996 № 1. С. 12–19.

Право и многопартийность в России: Сб. статей и материалов / Сост. и ответ. ред. Боголюбов С.А., Макфал М. М.: Юстицинформ, 1994.

Теперик А.В. Становление и перспективы развития избирательной системы РФ // *Вестн. Центральной избирательной комиссии.* 1999. № 9. С. 151–162.

Чижов Д.В. Партийная политика в России: история, институты и процессы // *Гражданин. Выборы. Власть.* 2016. № 1. С. 116–134.