

Российская ассоциация политической науки
Исследовательский комитет
по проблемам публичной политики и гражданского общества
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр
«Стратегия»

Отделение прикладной политологии Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге

СПб центру «Стратегия» – 20 ЛЕТ!

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА – 2012

Сборник статей

Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова

Рекомендовано к печати
кафедрой прикладной политологии
СПб филиала НИУ ВШЭ

НОРМА

Санкт-Петербург
2013

ББК76
П188

Рецензенты:

доктор политических наук Д. В. Гончаров
кандидат философских наук В. В. Костошев

Публичная политика—2012. Сб. статей / Под ред. М. Б. Горного и
П188 А. Ю. Сунгурова. — СПб.: Норма, 2013. — 224 с.

ISBN 978-5-87857-215-6

Ежегодный альманах, продолжая традицию восьми предыдущих выпусков («Публичная политика—2004», «Публичная политика—2005», «Публичная политика—2006», «Публичная политика—2007», «Публичная политика—2008», «Публичная политика—2009», «Публичная политика—2010» и «Публичная политика—2011»), посвящен развитию технологий и практик публичной политики. Большинство статей альманаха были зачитаны на конференциях, при этом существенную часть составляют материалы Первой ежегодной конференции отделения прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге «Октябрьские чтения—2012»: «Публичная политика: академические дискуссии и практическое воплощение».

Наряду с традиционной для альманаха темой взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, в этом выпуске существенное внимание также уделяется деятельности политических партий и парламентам, поскольку 2012-й стал годом пробуждения общественной политической активности в нашей стране.

Альманах рассчитан на ученых и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов — на всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения стоящих перед российским обществом сложных задач достойного развития нашей страны.

ББК 76

ISBN 978-5-87857-215-6

Оглавление

Введение

Часть 1. СПб центру «Стратегия» — 20 лет!	8
А. Ю. Сунгуров. История Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» (краткий курс)	8
Список книг и брошюр, подготовленных и опубликованных СПб центром «Стратегия» в 1994–2012 гг.	23

Часть 2. Материалы Первой ежегодной конференции отделения прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге «Октябрьские чтения—2012»: «Публичная политика: академические дискуссии и практическое воплощение».

Политология в осенних тонах (кратко о конференции)	30
Раздел 2.1. Публичная политика и публичное управление	
Н. А. Баранов. Российская политика: испытание публичностью	32
А. В. Стародубцев. Введение Единого государственного экзамена как пример авторитарной модернизации	39
А. Н. Щербак. Этнический национализм в российских регионах в сравнительной и исторической перспективе	55
А. В. Волкова. Ценности как ориентир современного публичного управления	65

Раздел 2.2. Осмысления недавнее прошлое

Г. Л. Тульчинский. Природа массового энтузиазма в СССР 1930-х, или Особенности ролевой революции в России	74
И. В. Сохань. Пища и власть: от насилия до соблазна	84

Раздел 2.3. Институты-посредники в России и в других странах

А. Ю. Сунгуров. Общественные палаты и советы: опыт стран СНГ	93
Н. А. Медушевский. Фабрики мысли Гонконга через призму геоэкспертного анализа	103

Часть 3. Изучая публичную политику

Раздел 3.1. Концепция публичной политики и ее реализация	
Л. И. Никовская. К проблеме предметного поля публичной политики	115
Л. И. Никовская, В. Н. Якимец. Публичная политика в современной России: тенденция к имитации	123

© СПб центр «Стратегия», 2013
© Норма, 2013

Е.М. Чальцева. Государственная стратегия как результат публичной политики в Украине и России: институциональные возможности и реальность	139
П.Л. Карабущенко. Е-элиты и е-мобиль современности России: сравнительная элитология и проблемы диагностики качества политических элит	148
Раздел 3.2. Парламенты и партии	
М.Б. Горный. Политические фракции в парламенте Санкт-Петербурга: история и современное состояние	152
В.Н. Колесников. Парламентский контроль в современной России как соперничество идеи и интереса	170
Я.Ю. Шашкова. Российская партийная система в 2012 г.: изменения при неизменности	180
Раздел 3.3. Региональная публичная политика	
А.В. Глухова, И.А. Жаркова. Гражданское общество глазами воронежцев (по результатам социологического исследования)	187
Н.В. Гришин. «Суд Олега Шеина»: астраханский опыт обжалования результатов выборов	203
В.Е. Карастелев. Событие как единица анализа публичной политики. На примере ситуации этнической дискриминации турок-месхетинцев из Краснодарского края	213
Список авторов	222

Введение

Представляемый читателям сборник статей является уже девятым выпуском ежегодного альманаха «Публичная политика», созданного СПб центром «Стратегия» и кафедрой прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург под эгидой Исследовательского комитета по проблемам публичной политики и гражданского общества Российской ассоциации политической науки (РАПН). Этот сборник, продолжая традицию предыдущих выпусков¹, посвящен осмыслению опыта и проблем российской публичной политики, а также анализу ее конкретных технологий и практик.

Книга выходит в свет в 2013 г., когда исполняется 20 лет со дня создания Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия». Данному событию и посвящен альманах. Его первая часть содержит основные страницы истории этой неправительственной организации, ставшей за 20 лет работы подлинным центром публичной политики. За время своей деятельности Центр завоевал серьезный авторитет как в России, так и за рубежом. В списке шестидесяти ведущих фабрик мысли Центральной и Восточной Европы, приведенном в Докладе о мировых фабриках мысли за 2012 г., представленном под редакцией Джеймса Макгэна (Университет Пенсильвании, США), СПб центр «Стратегия» занимает сороковое место (девятое среди двенадцати российских организаций). Здесь же приведен список более восьмидесяти книг и брошюр, подготовленных и изданных Центром за годы своей работы.

Вторая часть содержит материалы Первой ежегодной конференции отделения прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге «Октябрьские чтения–2012»: «Публичная политика: академические дискуссии и практическое воплощение». Поскольку само создание кафедры и отделения прикладной политологии в петербургской «Вышке» явилось своего рода проектом СПб центра «Стратегия», то и материалы новой инициативы этой кафедры – Ежегодной научной конференции «Октябрьские чтения» – также органически входят в этот выпуск альманаха. Тем более что тема первых «Октябрьских чтений» полностью соответствует как одной из программ центра – «Развитие публичной политики», так и названию этого альманаха.

Материалы, представленные на «Октябрьских чтениях», мы разбили на три тематических раздела. Первый – «Публичная политика и публичное управление» – содержит две работы сотрудников кафедр прикладной политологии – А.В. Стародубцева и А.Н. Щербака, и две работы наших петербургских коллег – Н.А. Баранова («Военмех») и А.В. Волковой (СПбГУ). Эти статьи посвящены

¹ Публичная политика–2011. Сборник статей. СПб.: Норма, 2012; Публичная политика–2010. Сборник статей. СПб.: Норма, 2011; Публичная политика–2009. Сборник статей. СПб.: Норма, 2010; Публичная политика–2008. Сборник статей. СПб.: Норма, 2009; Публичная политика–2007. Сборник статей. СПб.: Норма, 2007. – <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=771>; Публичная политика–2006. Сборник статей. СПб.: Норма, 2006. – <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=754>; Публичная политика–2005. Сборник статей. СПб.: Норма, 2006. – <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=743>; Публичная политика–2004. Сборник статей. СПб.: Норма, 2004. – <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=173>

Введение Единого государственного экзамена как пример авторитарной модернизации¹

Реформы в социальной сфере — одно из самых сложных направлений для успешности любого правительства. В отличие от финансовых, экономических назначений или реформ в сфере государственного управления, социальные реформы затрагивают большинство населения сразу же и непосредственно, что в современном государстве, независимо от текущего политического режима, может принести к усилению общественной активности, росту протестных настроений, снижению популярности и даже легитимности правительства. Закономерный способ обеспечения поддержки таких реформ со стороны населения — включение большого количества групп интересов в процесс разработки соответствующих решений, что, однако, приводит к формулированию компромиссных программ, способных не столько решать наиболее насущные проблемы в той или иной сфере, сколько обеспечивать общественное согласие в краткосрочной перспективе. Другой вариант действия реформаторов — ориентация на продвижение необходимых мер, даже вопреки противостоянию отдельных заинтересованных групп и общественного мнения. В демократиях такая стратегия может привести к проигрышу правящей партии не в выборах, особенно в случае, если взгляды от проведения реформы возникают в долгосрочной перспективе. Авторитарные правления, напротив, дают возможность игнорировать широкие общественные интересы за счет долгосрочного удержания власти с помощью репрессивных механизмов. Именно на этом представлении основывается идея авторитарной модернизации, популяризованная в отечественной литературе². При этом современные исследователи замечают, что характер модернизации — авторитарный, «либеральный» или «демократический» — не влияет на результативность этих реформ, а только лишь на скорость и легкость их реализации³. Следовательно, политической науке еще только предстоит выявить механизмы функционирования «авторитарной модернизации», реформ, сознательно проводимых без общественного участия, и факторы, определяющие их (не)успешность.

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Российского гуманитарного научного фонда № 12-33-01440 «Политические факторы реализации модернизационных программ: случай Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года». Более ранняя версия статьи была опубликована в журнале «Вестник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге»: Стародубцев А. В. История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса // Препринт М-24/11. СПб., 2011.

² См., например: Аузан А. А. «Колеса» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6. С. 54–60.

³ А. Аузан справедливо замечает: «Либеральная модернизация — вроде бы приглашение общества к участию в модернизации, но почему-то это участие оказывается неэффективным; а авторитарная модернизация — наоборот, запрет для участия общества в модернизации, но при этом неучастие общества дает эффект отката» (Аузан А. А. Указ. соч. С. 54).

сов замечает, что идеальными они не будут по причине неизбежной манипуляции со стороны более сильных игроков в ущерб более слабым⁴. В таких условиях приоритетной задачей становится минимизация издержек манипуляций. При этом институционализация возможна лишь в том случае, когда основные политические акторы принимают правила игры. Поскольку в российском политическом процессе правила игры формируются лишь одной политической силой, институционализация не происходит. Поэтому в целях своей легитимации политическая власть ориентируется на широкую общественность, переводя формулирование правил игры в правовое поле. Тем же субъектам политики, которые будут не согласны с решениями партии власти и предпримут соответствующие шаги, нарушающие принятые законы, будут предъявляться юридические иски. Соответственно, общественности можно привести убедительные аргументы, направленные против оппозиции, не желаящей жить по законам. Следовательно, власть предпринимает попытку институционализировать отношения с оппозицией посредством заключения контракта непосредственно с обществом, которому взамен на политическую лояльность она предлагает решение социальных проблем.

Данный контекст дополняется пробуждающимся гражданским обществом, мнением которого теперь невозможно пренебречь. В случае массового несогласия власть вынуждена корректировать правила игры, о чем свидетельствует опыт декабрьских протестных выступлений. Российское общество становится другим: с одной стороны, оно познало вкус свободы и стало более раскрепощенным, с другой — в нем сохраняются патерналистские ожидания, которые коррелируют с практиками социальной и экономической повседневности, определяемыми в основном государством. «Российское гражданское общество пребывает в неопределенности»⁵, — делают вывод авторы доклада «Перспективы гражданского общества в России», подготовленного Аналитическим центром Юрия Левады.

Политика возникает там, где люди недовольны распределением прав и где существуют процедуры для урегулирования разногласий⁶, поэтому российская политика имеет право на существование лишь в условиях требовательного общества и ответственности власти. По данным Фонда общественного мнения, лишь 30% российских граждан интересуются политикой⁷. Перефразируя известное высказывание французского писателя XIX века Шарля Монталмбера, мы полагаем — политикой можно не заниматься, но в этом случае велика вероятность, что она займется нами. В последнем случае результат предсказуем и не оставляет человеку шансов на развитие.

⁴ Голосов Г. В. Демократия в России: инструкция по сборке. СПб.: БХВ-Петербург; 2012. С. 10.

⁵ Перспективы гражданского общества в России. Официальный сайт Левада-Центра. URL: <http://www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obschestva-v-rossii-2011> (дата обращения: 22.12.2012).

⁶ Политика: Толковый словарь. Русско-английский. М., 2001. С. 454.

⁷ Политическое устройство России. Сайт Фонда общественного мнения. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d49rug10.pdf> (дата обращения: 15.12.2012).

Введение ЕГЭ как политический курс: постановка вопроса

Введение в 2000-х гг. в России Единого государственного экзамена (ЕГЭ) стало примером не просто реформы — настоящей революции в отечественном образовании. ЕГЭ не только наводил мосты над углублявшейся годами пропастью между средней школой и высшим образованием, но также претендовал на разрушение оформившейся системы неформальных правил игры, сложившейся в рамках процесса поступления абитуриентов в вузы. Загадочная интересная сторона количества игроков, данная реформа могла пасть жертвой сопротивления со стороны университетов, школьных учителей и родителей — издержки этих трех групп от изменения правил игры в краткосрочной перспективе были огромны. В процессе реализации ЕГЭ в общегосударственном масштабе вскрылся целый ряд проблем, который только увеличил ряды сопротивления и вывел ответственную дискуссию на уровень важнейших общенациональных вопросов. При этом, несмотря на рост критики, в течение десяти лет правительству не только не отказывается от нового института, но и не исправляет его наиболее очевидные недостатки. Поиску причин подобной устойчивости одной из важнейших реформ Правительства Владимира Путина посвящена данная статья.

Изменения в форме итоговых экзаменов в рамках системы среднего полного образования и вступительных экзаменов в системе высшего образования можно рассматривать как *политический курс* (policy) — систему мер, реализуемых государством и нацеленных на решение поставленных задач. Для понимания причин принятия того или иного политического решения, особенностей и эффектов его реализации используется теоретическая рамка, в центре которой лежит предположение о государственном управлении как о цикле, сквозь который проходят все политические решения.

Такой политический цикл (policy cycle) состоит из пяти основных этапов⁴. Первый этап — выявление общественно значимых проблем, решение которых требует государственного вмешательства. Второй этап — формирование альтернативных политических решений, которые могут выдвигаться различными представителями и органами государственной власти, политиками и политическими партиями заинтересованными группами и экспертами. Третий этап — выбор единственной альтернативы и принятие ее в качестве нормативного акта. Четвертый этап — реализация принятой программы действий. Наконец, пятый этап — оценка полученных результатов. Теория предполагает, что на следующем этапе происходит выявление новой проблемы в той же сфере, что становится стартом для нового цикла принятия, реализации и оценки политических решений.

Обращение к анализу политического курса позволяет не только описать процесс принятия и реализации политических решений, но также объяснить причины выбора определенного решения и влияние различных факторов и политических акторов на данный процесс. Именно этому будет посвящена основная

часть статьи. Однако не менее важным представляется второй вопрос — о причинах устойчивости непопулярных и неэффективных институтов. В этом случае акцент на стратегии акторов оказывается недостаточной. В последнем разделе статьи делается попытка неинституционального анализа, представляющего собой оценку действий акторов в определенных институциональных условиях.

Российское образование: миссия (не)выполнима?

Важнейшее специфическим институтом, главная задача которого — оценить уровень знаний выпускника школы по определенным предметам, после чего использовать полученные результаты для его/ее поступления в вузы. В то же время с начала ЕГЭ рассматривался как инструмент, позволяющий разрешить целый ряд проблем.

Наряду с проблемой связана с невозможностью объективно оценить уровень образования, предоставляемого в школах на всей территории страны. Россия — государство с одним из самых высоких уровней расслоения между регионами, что может не оказывать влияние на предоставление образовательных услуг. Кроме того, подтверждение этому можно найти в официальной статистике⁵. Так, например, общероссийский индекс образования, включенный в Индекс развития человеческого потенциала, за 2002 г. составил 0,905. При этом индекс наиболее развитого с этой точки зрения региона — Москвы — 0,964, а наименее успешного — Ингушетии — всего 0,767. Интересен и показатель численности учащихся общеобразовательных учреждений в расчете на один компьютер, установленный в школе, за 2001 г. Среднее значение по России — 42, что признается недостаточным. Наиболее благоприятная ситуация наблюдалась в Чукотском автономном округе (ЧАО), где на один компьютер приходилось 18 школьников. Напротив, наиболее плачевно дела обстояли в Республике Тыва, чей показатель составлял 13 учащихся на один компьютер. Наконец, в 2000 г. расходы общеобразовательных учреждений на одного ученика составляли в среднем по стране 4321 рубль. В то же время в ЧАО этот показатель равнялся 1466 рублей, а в Таймырском (Долганском — Ненецком) автономном округе — 6986 рублей⁶.

Закономерно было бы предположить, что уровень образования в российских регионах также существенно различается, однако необходимая для подобных выводов оценка затруднялась существовавшей системой обеспечения контроля знаний, которая сводилась к проведению выпускных экзаменов в школах. Главным недостатком прошлой системы заключался в том, что экзамены принимались (в случае проведения письменных экзаменов — и проверялись) учителями школ, в которых проходили обучение сдающие эти экзамены школьники. Для объективной оценки уровня знаний в таком случае существуют сразу два препятствия. Во-первых, даже учитывая наличие необходимых нормативно-правовых актов,

⁴ Здесь приводится статистика за 2000–2002 гг., так как именно в это время началась кампания по введению ЕГЭ в России.

⁶ Подробную статистику см.: Арионов М.Л., Кожеганисова О.Н. Состояние и развитие системы общего образования в Российской Федерации. Национальный доклад–2005. М., 2006.

регулирующих требования к содержанию образования во всех школах страны очевидно, что стиль, уровень и содержание обучения зависят от очень многих факторов, имеющих отношение к деятельности конкретной школы, в их числе особенности кадрового состава, материальной обеспеченности, способа финансирования. Однако более значимым фактором представляется административная логика, которая рассматривает низкие оценки как свидетельство плохой работы учителей и руководства школы. При этих ограничениях школьные замены не могли рассматриваться в качестве объективного инструмента оценки знаний выпускников. Следовательно, ощущалась потребность в создании механизма, независимого и одинакового для всех способов этой оценки.

Второй проблемой была признана коррупция, существующая сразу на двух уровнях — и в школах (при подготовке к выпускным экзаменам и их сдаче), и в вузах (при подготовке к вступительным экзаменам и их сдаче). Коррупция в данном случае понимается в широком смысле этого слова и синонимична словосочетанию «неофициальные расходы на образование», в которые включены как преподавателям и администраторам учебных заведений. Эксперты обращают внимание на то, что такие неофициальные расходы настолько прочно вошли в практику функционирования системы образования, что перестали восприниматься многими гражданами как проявление коррупции. Так, исследование фонда ИНДЭМ показали, что в 2004 г. лишь 41% признал коррупционной следующую ситуацию: «Репетитор при подготовке для поступления в вуз гарантирует поступление вне зависимости от качества подготовки». А ситуация: «Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки», признают коррупционной еще меньше — 38% опрошенных. Хотя доля годового объема взяток в системе образования относительно невелика (3,3% в системе среднего образования и 21,4% в системе высшего образования) абсолютные показатели объема коррупции — около 70 млн долларов США в школах и около 450 млн долларов США в вузах — следует признать значительными! Поэтому новая система должна была минимизировать возможность для коррупции во всех ее видах, причем как в школах, так и в вузах.

Третья проблема, которая стояла перед российскими властями, — низкий уровень мобильности выпускников и абитуриентов. По самым разным причинам в России выбирался не столько исходя из уровня подготовки абитуриента, сколько исходя из финансового положения его/ее семьи и удаленности региона от желаемого учебного заведения. Процесс поступления предполагал обязательную поездку в соответствующий город, притом что перспективы зачисления оставались очень неопределенными. Соответственно, необходимо было создать такую систему, при которой результаты экзаменов, полученные по месту жительства

выпускника и принимались бы всеми вузами страны без дополнительных вступительных испытаний, требующих личного участия абитуриента.

Настояли на эти задачи как раз и оказался Единый государственный экзамен.

Пути дороги

Создание логики политического цикла предполагает, что на втором этапе необходимо рассмотреть различные альтернативные варианты решения названной проблемы, которые дискутировались в экспертном и политическом сообществах. Однако необходимо отметить, что начиная с 2000 г. главенствующие позиции в этой дискуссии занимали эксперты, близкие к Центру стратегических исследований (ЦСР), созданному в 1999 г. в качестве «мозгового центра» при президенте Правительстве РФ Владимире Путине.

Этот подход не как особая мера, а как часть программы модернизации российской образования, включавшей в себя, кроме единого экзамена, меры по изменению системы управления и финансирования школ, реструктуризации малоэффективных школ, а также внедрение системы так называемых «образовательных центров» — Государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Однако именно ЕГЭ стал визитной карточкой реформы образования.

Задачей первоначальной концепции: 1) формой ЕГЭ должно быть тестирование, 2) результаты которого рассматривались и как аттестация в школе, и как вступительные испытания в вузе. Были ли какие-то альтернативные решения? В целом, противников реформы можно разделить на две группы: 1) противники тестирования как формы выпускного экзамена (учителя и родители); 2) противники школьного тестирования как формы вступительного экзамена (представители системы высшего образования). Учитывая цели данной работы, мы рассмотрим подробно описывать аргументацию обеих групп. Важно отметить, что указанные группы не обладали каким-либо лоббистским потенциалом на уровне федерального правительства и не предлагали серьезных альтернативных проектов, а потому никакой значимой дискуссии по вопросу введения ЕГЭ на тот момент не было.

Анализ международного опыта показывает, что как форма, так и содержание ЕГЭ в США и странах Западной Европы существенно отличаются от модели, принятой в России. Самое главное отличие заключается в том, что там в большинстве случаев выпускные экзамены в школах и тестирование, проводимые в качестве испытания для поступления в вуз, — это две не связанные друг с другом процедуры. Так, к примеру, в США тесты SAT и ACT пишутся именно для дальнейшей рассылки результатов по университетам. Никакого отношения к оценке качества полученного образования они не имеют. Федеративные принципы функционирования американского государства закрепляют вопросы образования в качестве компетенций штатов, а потому оценка образования с позиций некоего единого стандарта рассматривается в качестве покушения на двух Конституции США. В конце 2010 г. Президент США Барак Обама выступил с полноценной программой реформирования системы среднего образования,

7 Румский В. Взятки гладки: Система образования как кузница коррупционных кадров // Политический журнал (<http://www.poljournal.ru/index.php?action=Articles&id=113&tek=6726&issue=188>).

одна из мер которого заключалась в проведении единого общегосударственного экзамена в школах. Однако, во-первых, данное предложение было встречено штыки губернаторами штатов, а во-вторых, даже в этом случае результаты такого тестирования не предполагалось рассматривать в качестве вступительных экзаменов.

Исключением из ряда европейских стран можно назвать Францию, где в результате обучения в так называемом «лицее» — старшей ступени школьного образования — школьники сдают комплексный выпускной экзамен на звание «балавра», успешное прохождение которого предполагает свободное поступление в любой государственный университет без экзаменов. Однако такое решение оправдано тем, что «лицей» предполагает обучение по довольно узкой специализации, что позволяет рассчитывать на достаточный уровень компетенций выпускников для обучения в университете. Кстати, считается, что именно Франция является родиной системы единого тестирования в качестве вступительного экзамена в вузы. В 1967 г., желая обеспечить равный доступ к высшему образованию для всех граждан Франции (в том числе тех, кто остался жить в бывших французских колониях), было предложено проводить вступительные экзамены в форме теста на местах. В результате уже через три года эксперимент был признан неудавшимся и заменен современной системой.

В России бытует мнение, что ЕГЭ было списано с аналогов, работающих в западных государствах, однако, как мы видим, это не так. На самом деле, ЕГЭ по форме и методике наиболее близко другому отечественному продукту — централизованному тестированию (ЦТ), которое стартовало в нашей стране еще в 1989 г. С самого начала предлагалось два вида ЦТ — аттестационное (для выпускников школ) и абитуриентское (для поступающих в вузы). Результаты аттестационного тестирования могли быть засчитаны в качестве выпускных экзаменов в школах (кроме тех предметов, по которым школьники должны были сдавать обязательные экзамены), а абитуриентского — при поступлении в вуз. Тестирование организовывалось и проводилось специально созданным для этих целей органом, в настоящее время известным как Федеральный центр тестирования (ФЦТ)⁹.

Несмотря на платность этой услуги, такая форма проведения экзаменов ставилась все более популярной в стране — как с точки зрения выпускников/абитуриентов, так и с точки зрения школ и вузов. Согласно порталу «Образование и наука», «в 2001 г. в ЦТ приняли участие более одного миллиона человек из 80 субъектов Российской Федерации»¹⁰, а сам ФЦТ заявляет: «Очевидные успехи

9 Согласно сайту ФГУ «Федеральный центр тестирования» (www.fctest.ru), эта организация была учреждена в 1990 г. в качестве Лаборатории централизованного тестирования учащейся молодежи при Московском государственном педагогическом университете. В 1995 г. на ее базе был организован Центр тестирования выпускников общеобразовательных учреждений РФ при МПГУ. В 2000 г. Центр становится юридическим лицом и получает название «Центр тестирования Министерства образования РФ», в 2004 г. — «Государственное учреждение "Федеральный центр тестирования"», а в 2005 г. — «Федеральное государственное учреждение "Федеральный центр тестирования"», находящееся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

10 См. подробную информацию: <http://edu.rin.ru/cgi-bin/article.pl?ids=4&id=1021> (режим доступа: 4.05.2011).

Центры в развитии массовых процедур тестирования стали основанием для введения в России Единого государственного экзамена в тестовой форме». Именно ФЦТ стал ответственным за организационно-технологическую работу по проведению ЕГЭ. С 2009 г., после того как ЕГЭ стал обязательным на всей территории России, ЦТ было отменено.

Однако, даже несмотря на негативный опыт Франции и позитивный отечественный опыт, принятая в России система проведения ЕГЭ отличается от аналогов. Уже отмеченное ранее сочетание выпускных и вступительных экзаменов может быть объяснено глубиной и множественностью проблем, с которыми столкнулись федеральные власти в системе образования. В то время, как другие страны за счет систем единого тестирования пытались либо контролировать выполнение единых стандартов школьного образования (как это было во Франции), либо создавать систему оценки абитуриентов, снижающую, в том числе, географические барьеры для поступающих, в России была предпринята попытка решить обе эти задачи вкупе с третьей — уменьшением коррупции — по сути, одним способом — введением ЕГЭ.

Кроме того, изменилась методология выведения результатов экзамена. Бывший руководитель ФЦТ Владимир Хлебников иллюстрирует это следующим образом: «Пусть два учащихся с примерно одинаковым уровнем подготовленности сдавали в тестировании. Каждый из них получил свой вариант теста. Варианты имели разную сложность. Одному ученику достался вариант более простой, а другому более трудный [...]. Методика централизованного тестирования это улавливает и, невзирая на разное количество верных ответов, установит для таких испытуемых примерно одинаковые тестовые баллы [...]. В ЕГЭ этого нет. Все участники, набравший одинаковое число верных ответов (первичных баллов), получат одинаковый тестовый балл вне зависимости от сложности доставшегося варианта теста»¹¹.

По словам В. Хлебникова, решение о подобном изменении методики было принято руководством Рособрнадзора.

Наконец, в отличие, например, от практики, имеющей место в США, где организации, проведение и проверкой тестов занимаются негосударственные некоммерческие организации, в России эти задачи лежат исключительно на работодателях системы образования. Соблюдение заложенного в ЕГЭ принципа «Проверяет не тот, кто учит» — большой шаг вперед по сравнению с действующей до 2009 г. системой, однако ниже будет показано, что административная логика и система «вертикали власти» практически нивелируют такое достижение.

В остальном же ЕГЭ действительно является аналогом систем единого тестирования, принятых во многих развитых государствах. Речь идет о едином распределении экзаменов, централизованной системе проверки и оценки результатов, возможности абитуриентов подать результаты ЕГЭ в несколько вузов одновременно.

11 Подробный анализ методологии проведения и содержания ЕГЭ см.: Хлебников В. Тайны ЕГЭ // Новая газета, 2008. — <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/88/28.html> (режим доступа: 24.04.2011).

Фактор силы

Чтобы понять, почему идея введения ЕГЭ практически сразу же была признана единственно верной и фактически без активного обсуждения вступила в фазу реализации, достаточно посмотреть на ее сторонников. Д. Лоуи предлагает анализировать акторы политического процесса, разделив их на три функциональные группы — политиков, чиновников и представителей заинтересованных групп. Согласно Лоуи, эти функциональные группы не только выполняют разные отношения друг к другу функции, но и претендуют на достижение совершенно отличных друг от друга целей. Так, центральный интерес политиков заключается в последующем переизбрании, чиновников — в осуществлении эффективного политического курса (максимизация результатов при минимизации издержек), а представителей заинтересованных групп — в отстаивании определенных отраслевых интересов. Именно эти различия образуют так называемый «железный треугольник»¹². Политический курс в данной концепции, по сути, становится результатом взаимодействия названных функциональных групп акторов. Очевидно, что такое взаимодействие можно представить в виде постоянного торгового конфликта.

Однако есть и другой вариант, отраженный в концепции «коалиции поддержки» (advocacy coalition framework)¹³. Под этим термином в данном случае понимается политическая система (policy subsystem), «состоящая из различных публичных и частных институтов на всех уровнях правления, которые разделяют набор базовых воззрений (basic beliefs) [...] и которые стремятся использовать правила, бюджеты и штат правительственных институтов для того, чтобы достичь собственных цели...»¹⁴. В несколько упрощенном виде данный подход предполагает, что из двух политических альтернатив будет избрана та, в пользу которой выступят представители государства, политических партий и заинтересованных групп, вольно или невольно объединившихся в такую коалицию поддержки.

Всеобщее тестирование как способ проведения выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вузах было принято практически без какой-то серьезной общественной дискуссии именно потому, что этот вариант с самого начала обещал поддержку разных влиятельных акторов. Считается, что институционально одним из основных разработчиков концепции, наряду с ЦСР, был Государственный университет — Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ, в настоящее время — Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики») — один из ведущих университетов страны. Даже при известной фронде ректора Московского государственного университета Виктора Садовничего, Союз ректоров России фактически поддержал реформу, обменяв ее на обещания правительства «удвоить

¹² Lowi T. How the farmers get what they want // Reporter. 1964. 21 May. 35ff.

¹³ Sabatier P.A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. № 21. P. 129–168; Lijffijt K.T. Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy // Policy Studies Journal. 2000. Vol. 28. № 1. P. 236–252.

¹⁴ Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO, 1993. Цитр. по: Lijffijt K.T. Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy // Policy Studies Journal. 2000. Vol. 28. № 1. P. 238.

числу работников образования, установить надбавки за ученую степень и непрерывный стаж», «разработать и реализовать в ближайшие четыре года федеральную государственную программу ипотечного кредитования жилья для работников вузов» и т.д.¹⁵ На партийном уровне в поддержку концепции реформы высказались «Единство», «Отечество — вся Россия», «Яблоко» и СПС. Однозначно против выступила только Коммунистическая партия Российской Федерации.

В целом можно отметить, что формирование такой коалиции стало результатом политической ситуации, сложившейся в стране в 1999–2000 гг., характеризуемой сплочением большей части политической элиты вокруг фигуры председателя Правительства и будущего Президента России Владимира Путина. Проведенная до и особенно после парламентских выборов 1999 г. консолидация элиты позволила Путину и его команде начать целый ряд реформ, фактически не прекращаясь на длительные дискуссии и дебаты.

Тернистый путь

Процесс внедрения ЕГЭ в систему образования проходил в два этапа. В 2001 г. штормовал так называемый эксперимент, который продолжался вплоть до 2008 г. Этот эксперимент, однако, обладал двумя особенностями. Во-первых, в средних массовой информации и на профессиональных форумах не раз было заявлено, что никто не видел программы педагогического эксперимента (содержательные цели, задачи, методику проведения эксперимента и — главное — критерии эффективности тех мер, которые тестировались в ходе этого мероприятия), а также содержательного отчета, позволяющего выявить достоинства и недостатки предлагаемых мер. Во-вторых, интересной представляется статистика участия регионов и вузов в этом эксперименте.

Статистика участия субъектов Российской Федерации и вузов в эксперименте по внедрению ЕГЭ в 2001–2004 гг.

Год	Кол-во регионов	Кол-во вузов
2001	5	16
2002	16	123
2003	47	464
2004	65	950
2005	78	н/д
2006	79	н/д
2007	83	н/д
2008	83	н/д

Источник: *Итоги деятельности Комиссии по изучению и оценке результатов эксперимента по внедрению Единого государственного экзамена, созданной распоряжением председателя Совета Федерации № 605пр-СФ от 30 декабря 2008 г. — profkom.sfedu.ru/doc/itog_ege.doc (режим доступа: 1.05.2011)*

¹⁵ Васильенко К. Вуз взят // Время новостей online. 2000. — <http://www.vremya.ru/2000/183/4/4235.html> (режим доступа: 22.04.2011).

Если учесть, что на всем протяжении эксперимента методика проведения ЕГЭ не менялась, то можно сделать вывод, что в 2001–2008 гг. происходил не столько эксперимент (в строгом смысле этого слова), сколько поэтапное внедрение ЕГЭ в стране. Следовательно, аналитически мы можем датировать этап реализации политического решения периодом с 2001 г. по настоящее время.

С течением времени нарастал вал критики в отношении ЕГЭ не только со стороны традиционных противников, но даже его идеологов. Так, в 2007–2008 гг. стало известно о критических высказываниях руководителя ФЦТ Владимира Хлебникова, указывающего на серьезные недостатки действующей модели проведения ЕГЭ. В некоторых своих выступлениях он, по сути, предлагал отказаться от ЕГЭ в том виде, в котором экзамен был запущен в 2001 г. В то же время против В. Хлебникова завели уголовное дело по подозрению в злоупотреблении служебным положением, после чего он был сначала временно отстранен от должности, а затем уволен. В 2008 г. свой пост покинул другой идеолог ЕГЭ — глава Рособорнадзора Виктор Болотов.

Последние годы проведения эксперимента в целом характеризовались большим количеством скандалов с привлечением правоохранительных органов. Так в 2009 г. обострилась конкурентная борьба между двумя основными компаниями, обеспечивающими организацию ЕГЭ в регионах, — ФЦТ и негосударственной компанией «КРОК инкорпорейтед»¹⁶. В. Хлебников и президент Всероссийского фонда образования Сергей Комков обвинили «КРОК инкорпорейтед» в низком уровне информационной безопасности и, как следствие, создании системы, обладающей возможностью коррупционного взаимодействия при сдаче ЕГЭ.

Оценка и критика

Длительность и отмеченные выше особенности проведения экспериментов стали причиной того, что еще до объявления его основных результатов сам ЕГЭ оказался подвергнут жесткой критике. Так, в 2004 г. было опубликовано открытое письмо 420 представителей сферы науки и образования¹⁷, в котором отразились основные аргументы противников ЕГЭ:

1. Совмещение итоговых школьных и вступительных вузовских испытаний в принципе невозможно. Цели общего среднего образования и профессионального высшего абсолютно различны.
2. ЕГЭ резко ускорит процесс примитивизации содержания школьного образования. Это разрушит общепризнанные традиции российской школы и превратит ее в инструмент натаскивания на ЕГЭ.

3. Достоверная оценка результатов школьного обучения не может быть установлена разовым тестированием.

4. Технологии, применяемые при массовом проведении ЕГЭ, не могут обеспечить объективность оценок. Неизбежны массовые списывания, подтасовки, фальсификации.

5. ЕГЭ не уменьшит «коррупционный налог», а перераспределит его. Коррупция в результате введения ЕГЭ умножится и окажет негативное воздействие на воспитание молодежи.

6. Аргументированная концепция ЕГЭ отсутствует. Многие результаты эксперимента неизвестны общественности, отсутствуют научные гипотезы и критерии подведения итогов.

7. При проведении ЕГЭ нарушены необходимые требования к педагогическому эксперименту. Не опубликованы полные содержательные и финансовые отчеты¹⁸.

О том же, но более подробно, написал в своей статье для «Новой газеты» В. Хлебников¹⁹. Как разработчик тестового метода, он обращал внимание общественности на технологические и содержательные различия в требованиях к аттестационным и диагностическим тестам. Отсутствие принципа оценки сложности каждого варианта теста привело, по его мнению, к «научной необоснованности результатов ЕГЭ». В существующую методику вычисления тестовых баллов была заложена погрешность от пяти до десяти пунктов в районе высоких оценок. Структура тестовых материалов плохо продумана и нуждалась в переработке. Наконец, процедура проведения ЕГЭ позволяла осуществлять несанкционированное вмешательство со стороны всех лиц, заинтересованных в высоких оценках. Вывод одного из основных разработчиков и идеологов тестового метода поражен: «Вводимый законом 2009 г. ЕГЭ научно не обоснован, неправильно сконструирован, имеет массу существенных недостатков. Его использование не принесет пользы российскому образованию. Введение ЕГЭ целесообразно приостановить»²⁰.

Подобные оценки от профессионалов и общее недовольство граждан новой системой стали причиной создания Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена²¹. Возглавил Комиссию руководитель Администрации Президента С. Нарышкин, а основными задачами были названы: 1) обобщение и анализ информации об итогах проведения ЕГЭ и использовании его результатов при поступлении в вузы в 2009 г.; 2) рассмотрение предложений по совершенствованию проведения ЕГЭ; 3) выработка рекомендаций по оптимизации форм и содержания контрольно-измерительных материалов, а также по порядку их использования. Из распоряжения

¹⁶ См.: Нет разрушительным экспериментам в образовании // Первое сентября. № 38. — <http://geo.1september.ru/2004/24/3.htm> (режим доступа: 26.04.2011).

¹⁷ Хлебников В. Тайны ЕГЭ // Новая газета. 2008. — <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/88/28.html> (режим доступа: 24.04.2011).

¹⁸ Там же.

¹⁹ Распоряжение Президента РФ от 14.10.2009 № 687-пр «О Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена».

Президента видно, что целесообразность проведения ЕГЭ к этому моменту уже не стояла под вопросом.

Потому неудивительно, что Доклад по совершенствованию проведения Единого государственного экзамена, подготовленный Комиссией в декабре 2009 г. был написан в том же примирительном тоне. Так, к примеру, уже с самого начала утверждалось, что «выпускники школ, их родители и педагоги были достаточно подготовлены к повсеместному введению ЕГЭ как способу оценки результатов обучения в школе». В качестве «позитивной стороны» перехода к ЕГЭ заявлялось «существенное снижение нагрузки на выпускников, связанной с необходимостью сдавать экзамены в два этапа, повышение мобильности, возможность использовать результаты ЕГЭ для оценки работы учителей, школ и системы образования в целом» и т.д. Согласно докладу, «в обществе сформировалось значительное число сторонников ЕГЭ».

В части, посвященной проблемам ЕГЭ, основное внимание обращено на «верное восприятие этой формы как единственной, отражающей все результаты школьного образования и его качество в целом». На самом деле, по мнению Комиссии, ЕГЭ позволяет оценить лишь академические знания. Для оценивания других результатов необходимы иные формы оценки (олимпиады, конкурсы, испытания творческой направленности, учет внеучебных достижений). Вторая проблема — «нарушения и нечетное поведение» представителей сторон, действовавших в ЕГЭ. К третьей проблеме отнесены «технологические недочеты», связанные, прежде всего, с длительным ожиданием результатов, а также с отсутствием информации о результатах экзаменов, необходимых для того, чтобы поступить в тот или иной вуз.

Из этого перечня видно, что проблемы, выявленные Комиссией, в минимальной степени пересекаются с теми ограничениями, которые отмечались в открытом письме и статье В. Хлебникова. Причиной этому является, видимо, установка Администрации Президента России на сохранение ЕГЭ в его первоначальном виде, в то время как противники единого экзамена аргументировали несостоятельность самой идеологии проведения аттестации в предлагаемом Правительством варианте. В результате в законодательных актах, ставших итогом работы Комиссии, появились изменения, которые необходимо рассматривать как косметические: запрет на использование средств связи и электронно-вычислительной техники в ходе прохождения экзамена, введение института общественных наблюдателей во время экзамена, создание информационных систем и т.д.

В чем же кроются причины несоответствия официальной позиции мнению экспертов? Почему институт ЕГЭ, обладающий столь существенными ограничениями, не только не отменяется, но даже не корректируется властями? Что является факторами стабильности этого неэффективного института?

Авторитарная модернизация: возможности и ограничения

Методологически рассмотрение оппортунистической заинтересованности в качестве причины реализации неэффективных институтов предполагает поиск

того, кто выиграл от их воплощения²². Десятилетний срок внедрения ЕГЭ позволял сделать вывод об отсутствии акторов, с одной стороны, принимающих участие в разработке проекта ЕГЭ, а с другой — вследствие его реализации получивших значительные преимущества.

На мой взгляд, речь должна идти именно об «ошибках в расчетах». Воплощенная модель ЕГЭ является ответом сразу на несколько проблем, связанных с функционированием систем как среднего, так и высшего образования, что не характерно для американской и европейской моделей единого экзамена. Именно поэтому российскими разработчиками была произведена попытка создания новой, которая удовлетворяла бы стоящим перед ними задачам. Другие изменения — например, отсутствие учета сложности разных вариантов теста — можно списать на попытку сделать методологию подведения итогов легкой и прозрачной, чем она должна быть.

Так или иначе, самый важный в настоящее время вопрос состоит в том, почему же при наличии столь активной критики российские власти не отказываются от действующей модели проведения ЕГЭ.

Политический курс есть воплощение действий политических акторов. Наиболее теоретический вопрос — что определяет действия акторов — довольно подробно изучен теоретиками нового институционализма. В классической работе «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» Дуглас Норт²³ утверждает, что результаты действий акторов являются результатом, с одной стороны, их интересов, а с другой — институционального окружения, в котором акторы вынуждены принимать решения. В институциональной экономике и сравнительной политологии это утверждение выражается следующей формулой:

(1) РЕЗУЛЬТАТ = ИНСТИТУТЫ * ПРЕДПОЧТЕНИЯ

Очевидно, что выбор того или иного варианта политического курса представляет собой пример такого результата политического действия, а значит, в качестве базовой для данной работы может быть использована формула (2):

(2) ПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС = ИНСТИТУТЫ * ИНТЕРЕСЫ АКТОРОВ

Согласно Норту, институты, представляющие собой ограничительные рамки, организующие взаимоотношения между людьми, уменьшают неопределенность, с которой сталкиваются акторы в ходе принятия решений о своем дальнейшем поведении. Другими словами, уяснив, каковы правила поведения акторов в той или иной политической системе, мы сможем понять причины их действий и, возможно, даже прогнозировать их. Однако если институты в целом предста-

²² *Heilman J. S. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition*, in: *World Politics*, Vol. 50, 1998, № 2, P. 203–234.

²³ *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 43–44.

влияют собой довольно статичную структуру, не способную к быстрому изменению, вся динамика задается интересами акторов. В политической науке ведется интересная дискуссия о том, что лежит в основе поведения акторов — идеология, понимаемая как совокупность их представлений о желаемой модели функционирования общества, или политическая заинтересованность (прежде всего в максимизации электоральной поддержки)²⁴.

Представляется, что на институциональном уровне устойчивость неэффективных институтов обуславливается сочетанием двух факторов. Во-первых, популяризовавшееся в начале 2000-х гг. представление о том, что реформы в России должны производиться сверху, трансформировавшееся в 2008 г. в идею Президента Медведева о «модернизации сверху». Во-вторых, сформировавшийся за эти десять лет авторитарный режим, который применительно к данной работе можно интерпретировать как радикальное сокращение каналов доступа к процессу принятия политических решений. В условиях, по сути, моноцентрической политической системы такие правила игры фактически уничтожают возможность для эффективной критики тех или иных политических решений в том случае, если оппоненты политического курса не входят в группы, способные оказывать влияние на процесс принятия решений.

С этой точки зрения показательна история В. Хлебникова, который был уволен с поста руководителя Рособнадзора вскоре после того, как выступил с критикой ЕГЭ. Другой пример — это состав Комиссии при Президенте РФ по усовершенствованию проведения Единого государственного экзамена, где из протестников введения ЕГЭ оказался только ректор МГУ В. Садовничий, который к этому моменту покинул фронт и занял место в коалиции поддержки единого экзамена.

Переходя к анализу интересов акторов, повторю высказанное выше мнение, что принципиальное значение в данном случае имеют идеологические предпосылки разработчиков ЕГЭ и руководителей государства. Оценить место ЕГЭ в картине мира реформаторов позволяет концепция трех уровней политических убеждений (policy beliefs)²⁵. Каждый уровень характеризуется определенной степенью укорененности данных убеждений и, как следствие, указывает на возможность их изменений. Наиболее укоренными и наименее поддающимися изменениям являются *глубинные сущностные убеждения* (deep core beliefs) — «фундаментальные нормативные и онтологические аксиомы»²⁶, определяющие мировоззрение актора. На втором уровне находятся *политические сущностные убеждения* (или «политические убеждения о политическом курсе», policy core beliefs),

представляющие собой «базовые стратегии и политические условия (policy positions) для достижения глубинных сущностных убеждений в сфере определенного политического курса»²⁷. Наконец, наиболее легко поддающимися изменениями являются *инструментальные политические убеждения* («инструментальные убеждения о политическом курсе», instrumental policy beliefs), под которыми понимается набор инструментальных решений [...] необходимых для реализации сущностных политических убеждений в отдельной сфере политического курса»²⁸.

Попробуем применить эту схему для анализа идеологии сторонников ЕГЭ среди официальных лиц. На глубинном уровне существует убеждение о необходимости модернизации общества, то есть развитии современных методов управления и способов функционирования общества. На втором уровне отражены основные требования к образовательной политике: обеспечение возможности конструирования знаний в стране; повышение уровня мобильности внутри страны; выравнивание уровня коррупции в системе образования. Наконец, на уровне инструментальных политических убеждений можно найти различные механизмы реализации убеждений второго уровня, в том числе Единый государственный экзамен.

Концепция говорит нам, что убеждения третьего уровня наиболее подвижны. Если какой-то инструмент не работает для решения поставленных на выходящих уровнях задач, его можно довольно легко трансформировать и даже заменить каким-то другим инструментом. В чем же причина устойчивости ЕГЭ в первоначальном виде? Исходя из логики его концепции, допустимо сделать два предположения. Во-первых, ЕГЭ может рассматриваться акторами как эффективный механизм решения поставленных задач вышестоящего уровня. Именно в таком ключе написан доклад Комиссии по совершенствованию проведения ЕГЭ: «важные требования такая форма экзамена действительно обеспечивает, мобильность наиболее подготовленных абитуриентов существенно увеличивает, а борьба с коррупцией была признана еще в 2004 г. задачей, не решаемой с помощью ЕГЭ». С этой точки зрения никакой потребности в существенном изменении подхода проведения экзаменов нет.

Во-вторых, можно предположить, что за последние годы сам ЕГЭ перешел к уровню инструментальных убеждений на уровень сущностных политических убеждений: единый экзамен стал институтом, без которого невозможно представить себе процесс модернизации в России. Так, например, в ходе обсуждения нового школьного образовательного стандарта возникла идея, в соответствии с которой ученик был вправе отказаться от ЕГЭ по всем предметам, за исключением русского языка, математики и иностранного языка. Однако, согласно газете «Коммерсант», «проект документа был изменен после встречи министра образования А. Фурсенко с Президентом РФ Д. Медведевым, на которой последний заявил, что подходы к проведению ЕГЭ сформированы, экзамен проявил себя как

²⁴ Подробнее см.: Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy // The Journal of Political Economy. 1957. Vol. 65. № 2. P. 135–150; Hibbs D. Political Parties and Macroeconomic Policy // American Political Science Review. 1977. Vol. 71. № 4. P. 1467–1487.

²⁵ Sabatier P.A. Policy Change over a Decade or More, in: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. P.A. Sabatier, H. Jenkins-Smith (eds.). Boulder, CO, 1993.

²⁶ Sabatier P.A. Policy Change over a Decade or More, in: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. P.A. Sabatier, H. Jenkins-Smith (eds.). Boulder, CO, 1993, цит. по: Dekalchuk A., Monar J. The EU Common Drug Policy: Question of Time or Pipe Dreams? Thesis for the Degree of Master of European Studies. College of Europe, Bruges. 2010. P. 4.

нормальный способ тестирования знаний»²⁹. ЕГЭ, таким образом, из инструмента превратился в визитную карточку реформы системы образования в России, и отказ от него может быть воспринят на всех уровнях как провал политики модернизации в этой сфере.

В результате пример ЕГЭ показывает нам, что модернизация, осуществляемая в условиях ограничения демократических механизмов и обеспеченная поддержкой со стороны доминирующего актора (или акторов), может привести к интенсивному и внешне очень успешному развитию реформ. В этой ситуации противоборство внутри «железного треугольника» Лоуи заменяется формированием коалиций поддержки, а нарастающая авторитарная ситуация ограничивает сопротивление со стороны противников реформ. Проблема, однако, заключается в том, что созданная машина поддержки новых институтов прелятствует и критической оценке, а сами институты превращаются в элементы политической программы, не предназначенной для радикальной трансформации.

Андрей Шербак, Санкт-Петербург

Этнический национализм в российских регионах в сравнительной и исторической перспективе

Данный доклад посвящен национализму в этнических республиках России. Там в были отмечены всплеском национализма в российских республиках, и это — политическая стабильностью. Был ли взрывной рост национализма — реакция на ослабление государства либо следует вести речь о более серьезном феномене? Используя сравнительный и исторический подходы, в данном докладе и стремлюсь показать, что национализм в российских республиках имеет глубокие исторические корни.

Национализм рассматривается в рамках модернистского подхода. В основе теоретической модели лежат концепции Дмитрия Горенбурга и Дэвида Лейтина. Горенбург разделяет национализм на два вида: политический (требования политической автономии/сепаратизм) и культурный (требования национально-культурного возрождения, поддержки родного языка, истории, обычаев, культуры). Политический национализм проявляется в период ослабления государства; культурный национализм в той или иной форме присутствует всегда. Ключевым фактором, определяющим успех или неуспех национализма, является уровень развития этнических институтов, связанных с поддержкой и развитием национального языка, культуры, истории, традиций, праздников и т.д. Уровень их развития, в свою очередь, связан со способностью/желанием руководства республики инвестировать в них достаточное количество ресурсов. Степень развития этнических институтов влияет на развитие национальной интеллигенции — как качественно, так и количественно. Национальная интеллигенция создает образцы, модели, акцентирует проблемы развития нации, формирует повестку национального движения. Кроме того, как пишет Д. Горенбург, ресурсы национальной интеллигенции — начиная от помещений вплоть до социальных образовательных сетей — оказываются крайне важными на начальном этапе этнической мобилизации. Иными словами, нации появляются в результате национального строительства. Данный подход созвучен концепции Д. Лейтина: национализм является чертой довольно богатых наций². Степень поддержки национализма зависит от развития национального самосознания, которое, в свою очередь, зависит от вложений в развитие этнических институтов.

Горенбург утверждает, что уровень поддержки этнических институтов в СССР снижался от места региона в формальной национальной административной иерархии. Чем выше статус (ССР, АССР, АО, АОбл), тем выше уровень расходов на поддержку этнических институтов. Иными словами, политический национализм

¹ *Gorenburg D. Nationalism for Masses: Popular Support for Nationalism in Russia's Ethnic Republics // European Studies. Vol. 53, No 1 (Jan. 2001), pp. 73-104; Gorenburg D. Minority Ethnic Mobilization in the Russian Federation. Cambridge University Press, 2003.*

² *Laitin D. Nations, State and Violence. Oxford University Press, 2007.*

²⁹ Андрей Фурсенко попал в нестандартное положение // Коммерсантъ. № 69 (4610). 20.04.2011.

нормальный способ тестирования знаний»²⁹. ЕГЭ, таким образом, из инструмента превратился в визитную карточку реформы системы образования в России. Отказ от него может быть воспринят на всех уровнях как провал политики модернизации в этой сфере.

В результате пример ЕГЭ показывает нам, что модернизация, осуществляемая в условиях ограничения демократических механизмов и обеспечения поддержки со стороны доминирующего актора (или акторов), может привести к интенсивному и внешне очень успешному развитию реформ. В этой ситуации противоборство внутри «железного треугольника» Лоуи заменяется формированием коалиций поддержки, а нарастающая авторитарная ситуация ограничивает сопротивление со стороны противников реформ. Проблема, однако, заключается в том, что созданная машина поддержки новых институтов препятствует критической оценке, а сами институты превращаются в элементы политической программы, не предназначенной для радикальной трансформации.

Этнический национализм в российских регионах в сравнительной и исторической перспективе

Вашингтон доклад посвящен национализму в этнических республиках России. Там в были отмечены всплеском национализма в российских республиках, где политической стабильностью. Был ли взрывной рост национализма в результате ослабления государства либо следует вести речь о более серьезном феномене? Используя сравнительный и исторический подходы, в данном случае в стремлюсь показать, что национализм в российских республиках имеет вполне исторические корни.

Национализм рассматривается в рамках модернистского подхода. В основе исторической модели лежат концепции Дмитрия Горенбурга и Дэвида Лейтина. Горенбург разделяет национализм на два вида: политический (требования политической автономии/сепаратизм) и культурный (требования национально-культурного возрождения, поддержки родного языка, истории, обычаев, культуры). Исторический национализм проявляется в той или иной форме присутствия всегда, определяющим успех или неуспех национализма, является уровень развития этнических институтов, связанных с поддержкой и развитием национального языка, культуры, истории, традиций, праздников и т.д. Уровень их развития в свою очередь, связан со способностью/желанием руководства республик инвестировать в них достаточное количество ресурсов. Степень развития этнических институтов влияет на развитие национальной интеллигенции — как качественно, так и количественно. Национальная интеллигенция создает образцы мышления, акцентирует проблемы развития нации, формирует повестку национального движения. Кроме того, как пишет Д. Горенбург, ресурсы национальной интеллигенции — начиная от помещений вплоть до социальных образовательных сетей — оказываются крайне важными на начальном этапе этнической мобилизации¹. Иными словами, нации появляются в результате национального строительства. Данный подход созвучен концепции Д. Лейтина: национализм является чертой довольно богатых наций². Степень поддержки национализма зависит от развития национального самосознания, которое, в свою очередь, зависит от инвестиций в развитие этнических институтов.

Горенбург утверждает, что уровень поддержки этнических институтов в СССР зависел от места региона в формальной национальной административной иерархии. Чем выше статус (ССР, АССР, АО, АОбл), тем выше уровень расходов на поддержку этнических институтов. Иными словами, политический национализм

¹ *Gorenburg D. Nationalism for Masses: Popular Support for Nationalism in Russia's Ethnic Republics // European Asia Studies, Vol. 53, No 1 (Jan. 2001), pp. 73-104; Gorenburg D. Minority Ethnic Mobilization in the Russian Federation. Cambridge University Press, 2003.*

² *Laitin D. Nations, State and Violence. Oxford University Press, 2007.*