

Патриотическое воспитание как объект государственной политики: количественный анализ региональных программ

Текст доклада, представленного на XVIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества.

**Анна Санина, Дарья Мигунова, Даниил Зуев
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург**

*Вопросы и комментарии просьба направлять по адресу
anna.g.sanina@gmail.com*

1. Государственное программирование в социально-политической сфере

Государственные программы – один из основных инструментов регулирования различных сфер экономической, социальной и политической жизни общества. Метод государственного программирования позволяет решать социально-экономические проблемы посредством разработки конкретных мер и мероприятий, направленных на достижение тех целей, которые напрямую связаны с решением обозначенной задачи. Однако для эффективной работы государственного программирования требуется непрерывная оценка, призванная определить целесообразность применения мер и мероприятий для достижения конечных целей программы.

Большинство исследователей (А.Г. Бреусова¹, О.С. Черникин², Г.П. Хатри³, Т. Бартик⁴ и др.) приходят к мнению, что единого подхода к оценке эффективности государственных программ на данный момент не существует. Однако практически все существующие методики основаны на формировании и дальнейшей проверке показателей, которые указывают на степень продуктивности / эффективности той или иной программы. Особые трудности при оценке испытывают те программы, разработка которых

¹ Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. – 2015. – №2. – С. 128-136.

² Черникин О.С. Оценка эффективности реализации государственных программ. Опыт Тверской области. Вестник ТвГУ. Серия "Экономика и управление". – 2014. – № 4. – С. 359-367.

³ Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2005. – 276 с.

⁴ Bartik T.J. Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

связана с субъективностью показателей и отсутствием устоявшегося организационного механизма системы оценки.

Одной из наиболее значимых и одновременно неопределенных в плане оценки в области государственного программирования сфер является та, которая определяется как *социальная* и более узко – как *социально-политическая*. В рамках данной сферы реализуется его социальная функция развития общества, государства, отдельных социальных институтов, происходит ценностное воспроизводство индивидов и социальных групп.

Государственные программы в социальной сфере имеют особенность, связанную с определяющей ролью понятий *социального эффекта* и *социальной эффективности*, которые показывают необходимость в разработке отдельной методики оценки этой эффективности. Под социальным эффектом понимается полученный от финансирования в социальную среду результат, направленный на улучшение качества здравоохранения, образования, деятельности в сфере культуры и др., имеющий как положительные, так и отрицательные значения⁵. Этот эффект оценить тем сложнее, чем больше субъективных и противоречивых аспектов присутствует в оценке этих значений как положительных или отрицательных. Например, результаты программ по здравоохранению и образованию более конкретны и измеримы – например, они выражаются в сокращении определенных заболеваний или общем состоянии здоровья граждан; в уровне успеваемости или показателях результатов ЕГЭ. В сравнение с этим результаты программ по развитию толерантности, патриотизма, доверия кажутся совсем эфемерными, поскольку их результаты выражаются в определенных состояниях гражданственности, толерантности, государственной идентичности, которые очень сложно измерить.

Конкретизируя проблемы, с которыми сталкивается исследователь или практик, пытающийся оценить процессы и инструменты оценки программ в социально-политической сфере, можно выделить следующие.

Во-первых, это проблемы оценки социальных эффектов программы, заключающиеся в отсутствии положения в законодательстве о расчете социального эффекта для государственных программ; существовании ошибочного мнения о зависимости социального эффекта от проведенных в рамках реализации программы мероприятий; сложности оценки программы исключительно с помощью критериев, выраженных количественной переменной.

Во-вторых, это проблемы в области сбора и использовании данных: отсутствие единой методики подсчета количественных показателей и измерения результативности отдельных мероприятий; недоступность информации о принципах конструкции и выбора определенных показателей

⁵ Ситникова В.В. Технология разработки социальных программ. – Благовещенск, 2011. С. 5-10.

и их количественных значений для программ социальной сферы; низкое качество данных; необходимость работы с готовыми показателями, спускающимися «сверху».

В-третьих, это проблема дефицита компетентных специалистов, включающая в себя: невовлеченность стейкхолдеров в процесс оценки программ; отсутствие единого подхода к оценке программ у специалистов в разных областях деятельности; небольшое количество образовательных программ, направленных на подготовку специалистов в области их оценки. Фактически, отсутствие квалифицированных кадров в данной сфере ведет к дефициту понимания основ методологии оценки программ, сложности построения организационного механизма и выработки адекватной процедуры оценки.

В-четвертых, это проблемы инструментального характера, связанные с формированием показателей. В ходе создании системы показателей для оценки социальных программ возникают сложности в выборе структуры, разработки и анализа индикаторов; получении надежной базы данных для постоянного контроля показателей и отборе соответствующих критериев для выбора индикаторов; формировании единого количественного показателя, способного отразить достоверную реакцию общества на проводимую социальную политику. Все это осложняется огромным разнообразием определений и контекстов, которые вносят неопределенность в область результатов оценки. Кроме того, существующие системы показателей социальных программ отражают лишь работу ведомств, а не эффект от программы.

Социальная сфера слишком широка и общего документа, регламентирующего данную область и классифицирующей её нет. Несмотря на то, что на официальном сайте Правительства РФ отражены основные направления социальной сферы, они раскрыты не в полной мере. На практике к социальной сфере относят практически все сферы деятельности, направленные на улучшение качества жизни в стране, что не позволяет отследить все составляющие данного понятия. Кроме того, понятие социальной сферы нередко отождествляется с социально-политической сферой, которая также определяет взаимодействие людей между собой или государства и его граждан с целью распределения благ и ценностей⁶. Все это ведет к путанице понятий и невозможности определения четкой границы между тем, что относится к социальной сфере, а что нет.

Регулирование социально-экономического положения в стране посредством государственного программирования должно предполагать наличие четкой конкретизации социальной сферы. В ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (от 28.06.2014 № 172) прописано, что формирование госпрограмм происходит с учетом целей, задач и мероприятий, реализуемых

⁶ Санжаревский И.И. Пропорциональность в современных социально-политических отношениях. – Саратов, 2004. С. 38-45.

в соответствующей сфере. Однако на данный момент на официальном сайте государственных программ классификация сфер отсутствует, и уследить за тем, в какой именно сфере происходят качественные изменения невозможно.

Наиболее ярким примером такой программы выступают программы по патриотическому воспитанию: государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016-2020 гг.», а также региональные программы, затрагивающие очень неоднозначную в социальном, политическом, психологическом и даже эмоциональном плане тему патриотизма.

2. Особенности программ патриотического воспитания в России

По сложившейся с советских времен традиции патриотическое воспитание и в новой России рассматривается преимущественно, если не исключительно, как задача государства. Именно государство решает, как именно должны воспитываться его граждане, какие инструменты и акценты этого воспитания должны быть. Неозвучиваемой, но достаточно очевидной целью выступает лояльность и даже некий пиетет к государству, власти, правительству. Обилие законов и череда сменяющих друг друга федеральных государственных программ патриотического воспитания в этом контексте представляется весьма логичным. В настоящий момент в России действует уже четвертая по счету программа патриотического воспитания. Она охватывает 2016-2020 и уже является частью конвейера целей, показателей и исполнителей в этой сфере.

Формальный статус действующей программы патриотического воспитания вызывает много вопросов. Программа имеет государственный статус (утверждена Правительством России), однако не присутствует на официальном сайте госпрограмм <http://programs.gov.ru>. Она не закреплена в распоряжении Правительства РФ «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (от 11.11.2010 г. N 1950-р) и не регулируется постановлением Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (от 02.08.2010 № 588). На сайте не удастся найти никакой адекватной информации о том, к какой конкретно сфере относится само направление патриотизма и, соответственно, государственная программа. Представители министерств и ведомств также путаются в объяснении статуса программы, ее исторических перипетиях и правовом и институциональном регулировании.

Отсутствие внятных показателей эффективности программы и единых методик их расчетов приводит к значительным сложностям в их оценке как в содержательном, так и в экономическом плане. Не способствуют этому и изменяющиеся от программы к программе формулировки показателей в каждом отчетном году, хотя содержательно они мало меняются на протяжении вот уже 16 лет. Информация по отдельным регионам имеет

существенные проблемы. В отчетных документах присутствует несоответствие фактических данных по показателям за один и тот же год при сравнении с последующим годом. Само соотношение плановых и фактических показателей от года к году и от программы к программе показывает, что их пересмотр и корректировка исходя из достигаемых результатов видится разработчикам лишним. Наиболее очевидный пример – это показатель «количество работ по проблемам патриотического воспитания». Несмотря на то что из года в год фактический показатель в сотни раз превышает плановый, плановые значения упорно не корректировались. При этом степень внедрения в практику научных разработок существенно отстает от планового, опять-таки из года в год – и он также не корректировался. Справедливости ради нужно сказать, что из новой программы (2016-2020) эти показатели вообще исключены. Однако они продолжают воспроизводиться на региональном и локальном уровнях.

Ещё одной особенностью программ в данной сфере является то, что на региональном уровне патриотическое воспитание обычно включается в одно из направлений деятельности реализации государственной программы региона, а не выступает в качестве отдельной программы. Так, например, в Вологодской области патриотическое воспитание граждан включено в государственную программу Вологодской области «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014-2018 годы»⁷. В Санкт-Петербурге в государственную программу Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге»⁸.

3. Общая характеристика действующих региональных программ патриотического воспитания в России

Региональные программы по патриотическому воспитанию в Российской Федерации имеют свою специфику. Подавляющее большинство, 70% из исследуемых объектов – подпрограммы. Они включаются в комплексные программы, такие как: «Развитие молодёжи», «Развитие образования» и др. Оставшиеся 30% представляют собой самостоятельные программы, основной целью которых является гражданско-патриотическое воспитание (ГПВ).

⁷ Государственная программа Вологодской области «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014-2018 годы» : постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 г. № 1102. URL: <http://docs.cntd.ru/document/422454376> (дата обращения: 20.04.2016).

⁸ Государственная программа Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 г. № 452 // Реестр нормативных правовых актов Санкт-Петербурга. – 2015. – № 19225.

Можно выделить несколько уникальных сфер программ, в которые включены подпрограммы ГПВ: молодёжная политика, физическая культура и спорт, туризм, образование (см. таблицу 1). Чаще всего патриотическое воспитание сопровождается делами молодёжи: 19 подпрограмм гражданско-патриотического воспитания из 28 включаются в программы, затрагивающие молодёжную политику.

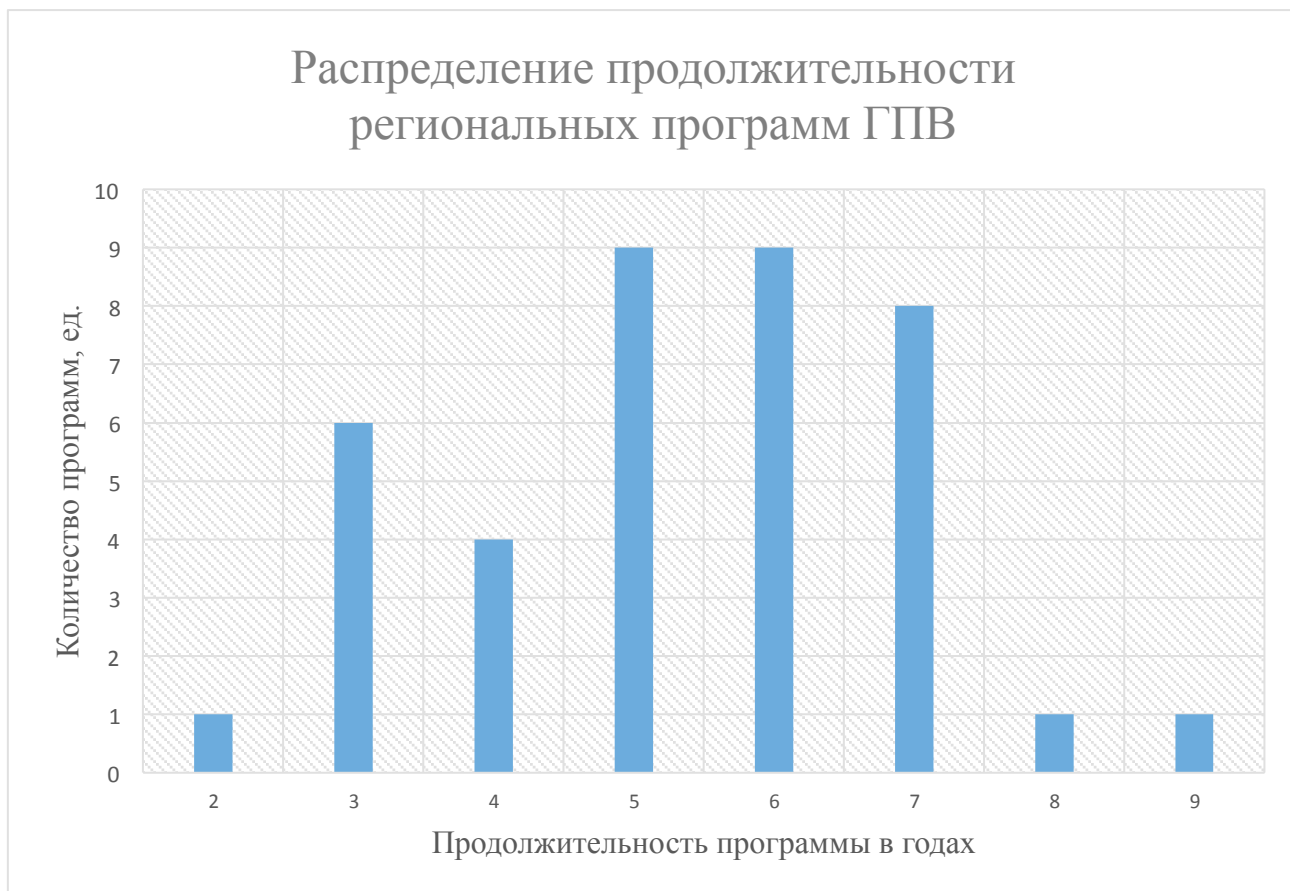
Таблица 1 – Распределение сфер комплексных программ, включающих ГПВ

Сфера включения ГПВ	Частота, ед.	Доля, %	Кумулятивная доля, %
Молодёжная политика	8	28.6	28.6
Молодёжная политика, физическая культура и спорт	6	21.4	50.0
Молодёжная политика, физическая культура, спорт и туризм	3	10.7	60.7
Молодёжная политика и образование	1	3.6	64.3
Молодёжная и национальная политика	1	3.6	67.9
Образование	3	10.7	78.6
Национальная политика	2	7.1	85.7
Культура и туризм	1	3.6	89.3
Институты гражданского общества	1	3.6	92.9
Общественное развитие	1	3.6	96.4
Взаимодействие общества и власти	1	3.6	100.0

Приоритет патриотическому воспитанию как молодёжной политике отдаётся и при определении ответственных исполнителей программы. Чаще ими являются органы исполнительной власти по делам молодёжи в регионе – 20 случаев из 33. Некоторые регионы предпочитают передавать патриотическое воспитание в ответственность органов образования региона – 8 случаев. Интересно, что в Смоленской области был сформирован специальный орган по гражданско-патриотическому воспитанию – Главное управление по гражданско-патриотическому воспитанию, – в ответственности которого находится местная программа по патриотическому воспитанию.

Продолжительность также варьируется от программы к программе. От оперативного срока в 3 года до стратегического в 9 лет. Само распределение

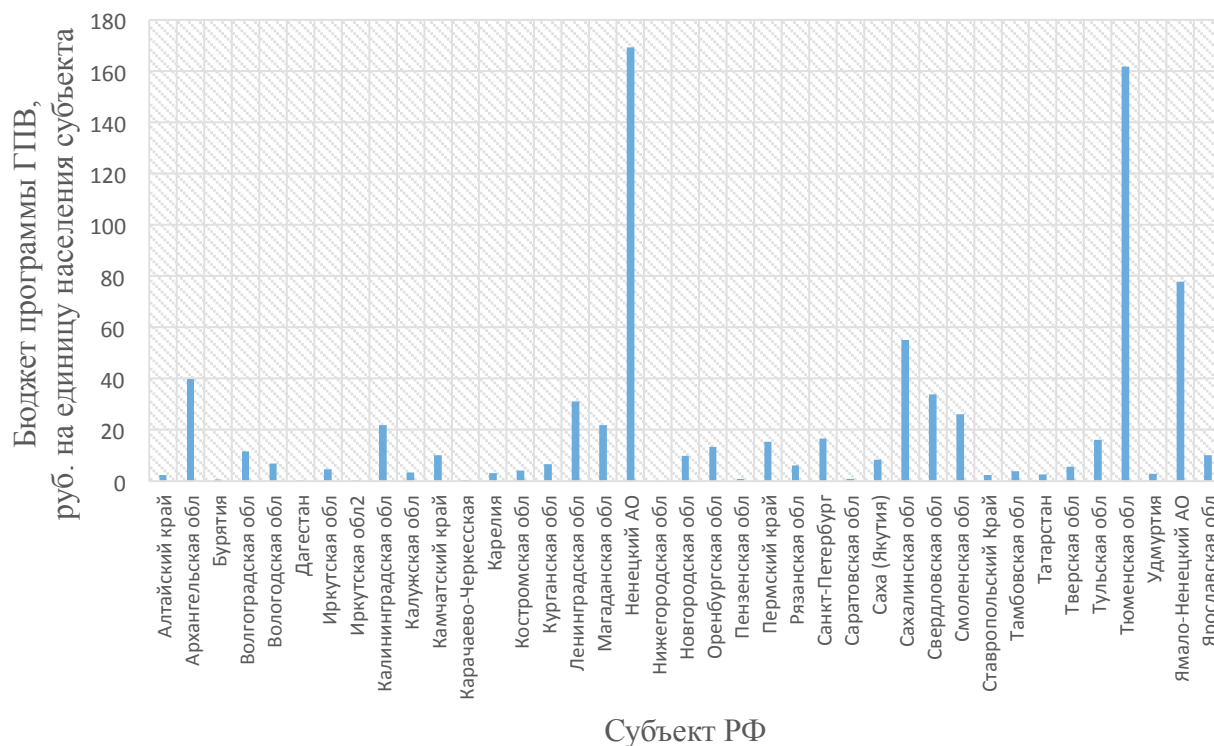
вариации продолжительностей схоже с нормальным распределением: доминирующий срок программ – 5 лет.



Общий среднегодовой бюджет действующих программ регионов составляет 873 миллиона рублей. Данное число превосходит среднегодовой бюджет федеральной программы в 2,6 раза. Сопоставимые расходы в нескольких регионах, идущие на ГПВ, выделяются на программы по развитию малого и среднего предпринимательства, снижение рисков и смягчение последствий ЧП регионального характера.

Среднегодовой бюджет программ варьируется в интервале от 200 тыс. руб. (Карачаево-Черкесия) до 230 млн. руб. (Тюменская область). Даже при поправке на население региона можно наблюдать значительный размах вариации: от 0,23 (Нижегородская область) до 160 (Тюменская область) руб. на единицу населения в год.

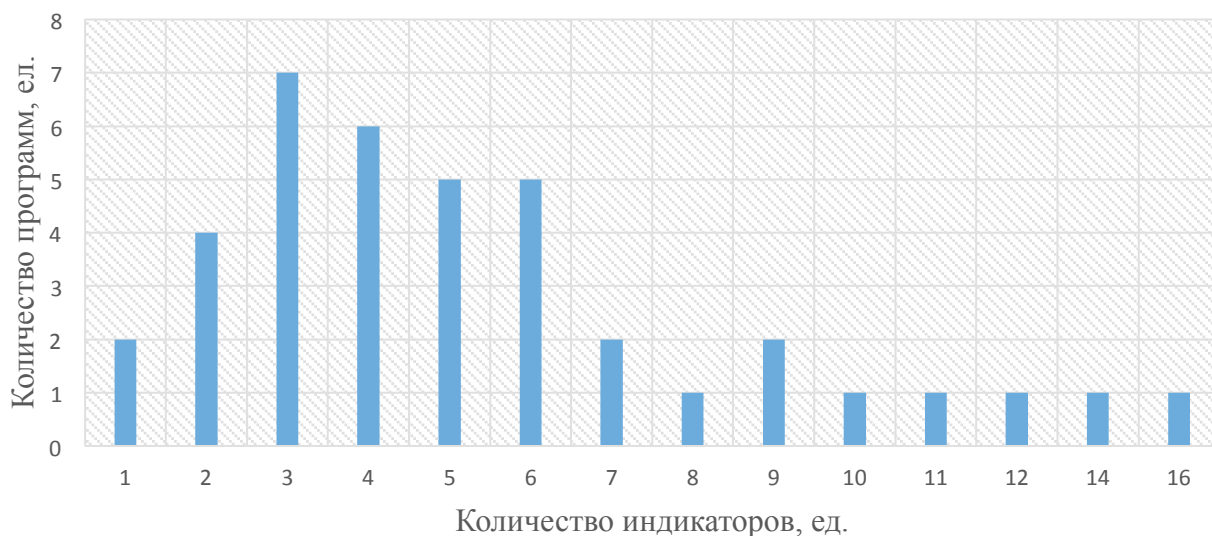
Бюджеты региональных программ ГПВ



Коэффициент вариации бюджета программы на единицу местного населения равен 186%. Разница между минимальной и максимальной суммой выделенных средств на человека достигает 700 раз. Несмотря на столь высокую неоднородность совокупности в целом, в 60% наблюдений власти выделяют на сферу ГПВ менее 11 руб. на человека; в 25% случаев – менее 2.5 руб.

Среди количества показателей, устанавливаемых программами в рамках проведения оценки их успешности, также наблюдается довольно широкий размах. В вариации от 1 до 16 половина программ устанавливает менее 5 показателей для будущей оценки. Соотношение относительных и абсолютных индикаторов в их общей массе практически равно 1 к 1.

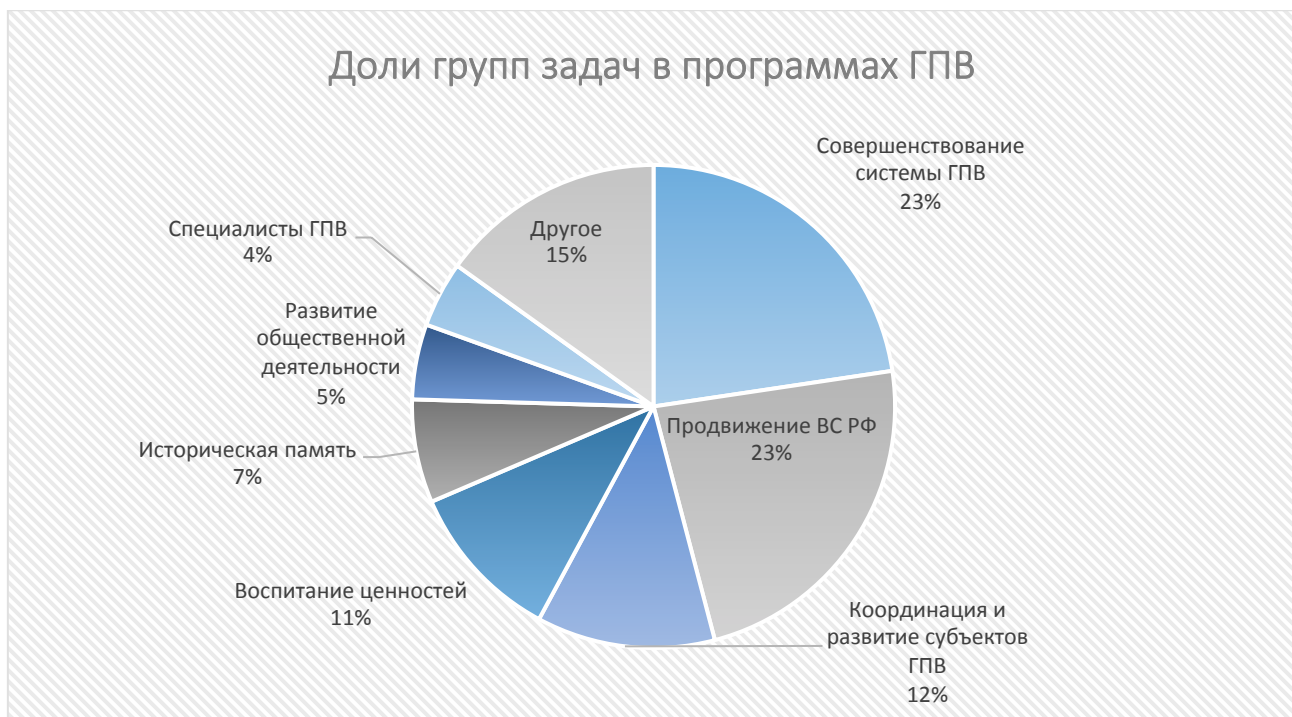
Распределение количества индикаторов программ ГПВ



Наиболее часто для оценки программ используют такой показатель, как количество проведённых мероприятий, количество подготовленных специалистов по гражданско-патриотическому воспитанию и количество граждан (преимущественно молодёжи), посетивших мероприятия в рамках гражданско-патриотического воспитания.

Вариация количества устанавливаемых программами задач составляет от 0, когда программа ограничивается лишь установленной целью, до 9. Модой вариации является 2 задачи – четверть регионов ограничивается таким количеством задач для своих программ патриотического воспитания.

При разбиении задач группы по общей тематике была выведена следующая картина. Лидерство удерживают задачи по продвижению Вооружённых Сил РФ и задачи по совершенствованию механизмов и методов института гражданско-патриотического воспитания. Вдвое меньше – на развитие и координацию деятельности субъектов ГПВ и воспитания у граждан патриотических ценностей. Задачи другой тематики составляют менее 20% в общей массе задач.

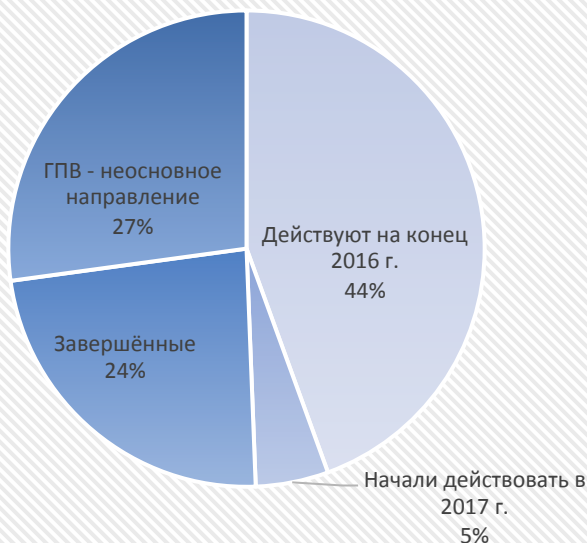


4. Основные проблемы региональных программ патриотического воспитания

В конце 2015 года была утверждена государственная программа «Патриотическое воспитание граждан на 2016-2020 годы», существенно отличающаяся от предыдущих программ в данной сфере. В данном контексте целью исследования выступает выявление особенностей патриотического программирования в РФ на региональном уровне.

В ходе исследования была рассмотрена 81 программа, связанные с тематикой проекта. Из собранного материала 59 программ (или подпрограмм) определяют патриотическое воспитание, как первостепенную цель: 36 из них актуальны и действуют в 2016 году, 4 – начали действие в 2017 году, 19 – действовали в период с 2010 по 2015 гг.; в других 22 программах патриотическое воспитание определено как побочное (неосновное) направление.

Региональные программы ГПВ 72 субъектам РФ



В основе методологии лежит описательная статистика качественных и количественных характеристик анализируемых программ.

В процессе исследования были выделены следующие характеристики:

- субъект РФ, принявший программу;
- тип программы (отдельная программа или подпрограмма);
- в случае если тип определён как «подпрограмма», выделяется сфера отдельной программы (молодёжная политика, образование, общего развития и т. д.);
- ответственный исполнитель программы;
- года начала и конца программы, её длительность;
- бюджет программы, среднегодовой бюджет программы, среднегодовой бюджет программы на единицу местного населения;
- показатели для оценки эффективности программы, их количество;
- задачи программы, их количество.

По логике государственного программирования, региональные и локальные программы должны адаптировать содержание программы федерального уровня в соответствии с географическими, экономическими, политическими и культурными особенностями регионов. Однако в ситуации программ по патриотическому воспитанию это в большинстве случаев ведет к банальному повторению пафосных формулировок государственной программы.

В региональных программах много опечаток, неточностей в описании и показателях, а также вольных трактовок и добавок, не артикулированных на государственном уровне, но очевидно имплицитно отражающих генеральную линию российской политической агенды последних лет. Их особенности можно свести к следующим пунктам.

Во-первых, существует тенденция отождествления патриотического и военно-патриотического воспитания, а иногда и просто допризывной подготовки. Список приоритетных задач во всех регионах практически идентичен и связан с укреплением военно-патриотических установок молодежи и повышением качества ее допризывной подготовки к службе в Вооруженных силах.

78% анализированных программ содержат задачи милитаристского характера, заключающиеся в улучшении качества допризывной подготовки граждан, развитию у них чувства долга за выполнение конституционных обязанностей (служба в ВС РФ) и повышение престижа службы в силовых органах в целом. При расчёте данной доли был учтён именно прямой смысл задач без расширенного толкования расплывчатых формулировок, за счёт которых показатель мог бы достигнуть 100%.

Даже несмотря на формальные акценты на развитии толерантности и межнационального взаимодействия, которые в большой степени должны быть актуальны для национальных республик России (Бурятия, Коми, Татарстан, Дагестан и др.), реальное содержание задач в подавляющем большинстве случаев посвящено военно-патриотической работе.

Среди собранных программ лишь четыре устанавливают перед субъектом задачи по поддержке этносов и развитию национальной терпимости. В общем же массиве доля данных задач составляет лишь 3%.

Во-вторых, существует и обратная тенденция. За фасадом военной подготовки молодежи скрываются совершенно не военные мероприятия. Например, в Чечне подпрограмма предусматривает не только сугубо военизированные мероприятия (смотров, маршей, лагерей... вплоть до восстановления в Грозном авиационно-спортивного клуба и развития сети пневматических тиров в городах республики), но также и создание и проведение тематических радио- и телепередач по проблемам молодежи, трудоустройство учащейся молодежи в период летних каникул, популяризация мотокросса, картинга, автоспорта, скейтборда, катания на роликовых коньках, спортивного ориентирования и даже брейк-данса.

В-третьих, единственно стабильным лейтмотивом, идущим от программы федерального уровня и повторяющимся в региональных программах, является такой якорный аспект российского патриотизма, как победа в Великой Отечественной войне. Практические в каждой программе этот мотив представлен в виде отдельного набора мероприятий. Мероприятия в рамках этого блока включают краеведческие походы и

поисковые отряды, встречи с ветеранами, уход за могилами неизвестного солдата, праздничные концерты, акции памяти.

Подпрограмма по гражданско-патриотическому воспитанию Ленинградской области носит наименование «Патриотическое воспитание "Область славы!"», открыто обозначая основную тематику проводимых мероприятий и политики. Только в 30% собранных программ отсутствуют прямые формулировки мероприятий, посвящённых Великой Отечественной Войне, которые, тем не менее, могут быть спрятаны за таким определением, как «Проведение мероприятий для детей и молодежи, направленных на патриотическое воспитание».