ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ «ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

*На правах рукописи*

**Домрачев Денис Владимирович**

**Реформирование пенсионной системы России: политический аспект**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

**Диссертация на соискание ученой степени**

**кандидата политических наук**

**Научный руководитель -**

**доктор политических наук,**

**заслуженный экономист России**

**М.И. Бесхмельницын**

**Москва – 2017**

# **ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ4

# **ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ С ПОЗИЦИИ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА**13

* 1. Теоретические и практические аспекты изучения форм политического участия и политических интересов13
  2. Методологические подходы и модели принятия государственных

решений38

* 1. Процесс подготовки, принятия и осуществления политических решений65

# **ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РФ**85

2.1.Влияние акторов и групп интересов на процесс принятия

государственных решений в рамках реформирования

пенсионной системы85

1. Политические интересы ключевых акторов в рамках реформирования пенсионной системы107
2. Формы политического участия акторов на каждой стадии процесса принятия государственного решения по реформированию пенсионной систем124
3. Тенденции реформирования пенсионной системы в РФ143

ЗАКЛЮЧЕНИЕ155

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ165

СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА189

Введение

**Актуальность темы исследования**

Социально-экономическое и политическое развитие России последних десятилетий характеризуется процессами трансформации ключевых социальных институтов: образование, здравоохранение, пенсии, партийная система и т.д.

Наиболее продолжительной является реформирование пенсионной системы, которое начинается с начала 1990-х годов и продолжается до сегодняшнего дня. Данная реформа воспринимается в обществе неоднозначно: большая часть граждан негативно воспринимают ее инициативы по повышению пенсионного возраста, введения расчета пенсии в баллах, замораживания пенсионных накоплений и т.д. Правительство РФ не может дать внятного ответа на требования пенсионеров, продолжая по инерции логику реформы, запущенной в начале 00-ых годов. Подобная «пробуксовка» в принятии решения по реформированию пенсионной системы вызвана подключением к этому процессу политических сил (политических партий и иных политических групп интересов). Различные политические блоки используют риторику реформирования пенсионной системы для того, чтобы набрать дополнительные политические «очки» влияния.

Политические партии, несмотря на то, что у каждой из них в программах заявлены инициативы по изменению пенсионной системы, на практике используют пенсионную тему для мобилизации своего электората или получения PR-эффекта. Внутри правительства РФ нет единого мнения по развитию пенсионной системы. Из-за конфликта интересов «социального» и «экономического» блоков выработка компромиссного варианта государственного решения невозможна. В контексте такого политического процесса, как выборы Президента РФ в 2018 году, риторика о дальнейшем развитии пенсионной системы будет подниматься политическими партиями и оппозицией с одной стороны, и замалчиваться представителями правительства РФ с другой. Принципиального решения по поводу таких ключевых моментов реформы, как повышение пенсионного возраста, разморозка пенсионных накоплений принято не будет.

В контексте политических аспектов реформирования пенсионной системы, работа над темой представляется актуальной, как в практическом, так и в теоретическом аспектах. С практической точки зрения, понимание того, как и каким образом участвуют политические акторы и группы интересов в рамках реформирования пенсионной системы, позволяет сформулировать ряд выводов относительно влияния политического процесса на процесс реформирования таких социально-экономических институтов, как пенсионная система. С теоретической точки зрения, исследование направлено на выявление трендов политического участия групп интересов и механизмов принятия государственных решений в контексте реформирования пенсионной системы.

В диссертации выдвинута идея, что затянувшееся реформирование пенсионной системы и ее частая трансформация вызваны влиянием политического участия и интересов политических акторов и групп интересов.

**Степень научной разработанности проблемы**

Проблематику политического участия рассматривали такие исследователи, как Б. Гинсберг, Т. Лоуи, М. Уиэр, С. Хантингтон, С. Липсет, Р. Дарендорф и др.[[1]](#footnote-1)

В России политическому участию посвящены работы классиков Н.К. Михайловского, М.И. Бакунина, В.И. Ленина и др, так и современных исследователей А.Ю. Шутова, Ю.С. Пивоварова, А.Ю. Мельвиля, А.С. Ахременко и Е.Ю. Мелешкиной, А. А. Белова, В. Г. Гельмана, В. В. Зайцева и др.[[2]](#footnote-2)

Тематику политических интересов и групп интересов разрабатывали такие ученые, как А. Бентли, Д. Трумэн, Г. Алмонд и Дж. Пауэлл, Ф. Хэррис, Г. Зейглер, Дж. Уилсон, Р.Ж. Шварценберг, А.В. Павроз, Н.Г. Зяблюк, А.C. Автономов и др.[[3]](#footnote-3)

Влияние политических партий и групп интересов на политический процесс в России исследователи О. В. Гаман-Голутвина, В. Я. Гельман, Р. Ф. Туровский, Б. И. Макаренко, Г. М. Михалева и др.[[4]](#footnote-4)

Природа государственных решений и проблема их принятий была рассмотрена такими мыслителями, как Платон, Конфуций, Аристотель, Ж. Боден, Ш.-Л. Монтескье, Т. Гоббс, Н. Макиавелли и др.[[5]](#footnote-5)

Проблематика принятия государственных решений была исследована в трудах таких исследователей, как Г.В. Осипов, В.Н. Кузнецов, О.Ф. Шабров, А.А. Дегтярев, А.И. Соловьев, Дж. Андерсон, И. Дрор, М. Липски, Е. Остром, Г. Саймон, Д. Марч, Д. Олсен, Г. Лассуэлл, Ч. Линдблом, У. Данн, Г.Аллисон, Р. Уивер, Б. Рокман и др.[[6]](#footnote-6)

Процесс принятия государственных решений в России рассматривали Г.В. Осипов, В.Н. Кузнецов, А.А. Дегтярев, А.И. Соловьев, В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов, О.И. Ларичев, В.В. Миронов и др.[[7]](#footnote-7)

Процесс реформирования пенсионной системы изучали такие исследователи, как О.В. Синявская, И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов, Е.Т. Гайдар, А.Б. Иванюженко, Е.Т. Гурвич, Т.М. Малева, Д.Ю. Федотов, Г.А. Бунич и др.[[8]](#footnote-8)

**Исследовательская проблема** задана противоречиями между политическими акторами и группами интересов с одной стороны, и остротой проблем, которые продуцирует реформирование пенсионной системы с другой. Долгий срок реформирования – 25 лет и частая трансформация концепций пенсионной реформы, с каждым разом далеки от интересов будущих пенсионеров, порождая, при этом, конфликты между политическими акторами. В конечном счете это вырождается в неспособность принять компромиссное государственное решение по реформированию пенсионной системы.

В связи с этим закономерен **исследовательский вопрос:** каким образом интересы и деятельность политических акторов и групп интересов оказывают влияние на процессы реформирования пенсионной системы в России, в результате которых проблем появляется больше, чем решений?

**Объект исследования:** реформапенсионной системы в РФ.

**Предмет исследования:** политические аспекты реформирования пенсионной системы в РФ.

**Цель исследования**

На основе анализагрупп интересов и форм их политического участия выявить проблемы и выработать рекомендации по принятию государственных решений в контексте реформирования пенсионной системы в России.

**Задачи исследования**

1. Провести концептуализацию понятий «политическое участие», «политический интерес», «группы интересов», «государственные решения»;
2. Дополнить категории процесс принятия государственных решений и группы интересов, трактуемые в научной литературе с точки зрения различных и противоречивых позиций, для анализа, выявления проблем и описания тенденций процесса реформирования пенсионной системы в рамках политического процесса;
3. Выявить особенности и проблемы современного этапа реформирования пенсионной системы в России;
4. Исследовать участие ключевых акторов в процессе реформирования пенсионной системы на основании категорий политическое участие, политический интерес и принятие государственных решений;
5. Выявить тенденции и направления политического процесса в рамках реформирования пенсионной системы в России.

**Гипотеза исследования**

В рамках диссертационного исследования предполагается, что руководство государственных акторов политическими интересами и их влияние на принимаемые ими решения в сфере реформирования пенсионной системыспособствовали появлению ситуации цугцванга, при которой любое принятое решение сегодня приведет к негативным последствиям в будущем. Таким образом, проблема реформирования пенсионной системы будет в будущем политически обострятся. В связи с этим, будет возрастать включение политических сил в процесс реформирования пенсионной системы.

**Методология исследования**

В качестве методологической базы исследования выступит неоинституционализм, который был разработан в наиболее обобщенной форме в работах Д. Норта. Помимо того, что неоинституционализм ставит «во главу угла» экономическую обоснованность интеракций и интересов акторов, он также предполагает рассмотрение неформальных норм и процедур, а также формальных правил и механизмов контроля и принуждения. Однако, как подход, неоинституционализм достаточно широкий для его полного применения при рассмотрении процесса реформирования пенсионной системы в России. Поэтому в данной диссертации будет взята за основу разновидность неоинституционализма – организационный институционализм Д. Марча и Й. Олсена, которые уделяли большую роль изучению формальных и неформальных норм в формировании и функционировании институтов в рамках политического процесса.

В контексте неоинституционализма в качестве методологии исследования реформирования пенсионной системы в РФ с позиции политологического подхода будут использованы следующие категории: политические интересы, политическое участие и политические решения. В рамках политического процесса, группы акторов, руководствующиеся своими интересами участвуют в процессе принятия государственных решений в отношении реформирования пенсионной системы.

**Методы исследования**

1. методы анализа и синтеза
2. метод индукции
3. контент-анализ
4. сравнительный метод

**Научная новизна диссертационного исследования**

1. Систематизированы сложившиеся в современной политической науке теоретико-методологические подходы к изучению проблем политических интересов, политического участия и процесса принятия государственных решений;
2. Показано влияние групп интересов и форм их политического участия на процесс принятия государственных решений по реформированию пенсионной системы в РФ;
3. Установлена зависимость реформирования пенсионной системы в России от политического процесса;
4. Определены ключевые фазы процесса принятия решений по реформированию пенсионной системы, установлены формы политического участия и политические интересы акторов на каждой из фаз;
5. Введена и обоснована авторская классификация акторов, участвующих в процессе принятия государственных решений.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Влияние на пенсионную систему со стороны органов государственной власти и ее зависимость от бюджетных дотаций делают ее инструментом для политических манипуляций и предметом политического торга между группами интересов.
2. Политические партии прибегают к пенсионной тематике не для решения какого-то конкретного вопроса, а для активации активного электората в лице пенсионеров, и использовании инфоповода о реформировании пенсионной системы для PR. Конкретных шагов по имплементации своих программных заявлений на практике ни у одной политической партии за период с 2014 – 2016 не наблюдалось.
3. Низкая степень влияния на процесс принятия государственных решений бизнес-сообщества (крупного, среднего и малого) и их отраслевых ассоциаций: РСПП, Деловая Россия и т.д., а также всех политических партий, кроме «Единой России».
4. Как политический процесс, так и процесс принятия государственных решений характеризуются отсутствием реально функционирующих дискуссионных площадок для обсуждения и влияния на процесс принятия государственных решений не только политических акторов, но и негосударственных групп интересов.
5. Тенденции развития пенсионной системы все больше будут находиться в сфере политического процесса, характеризующегося выборами президента в 2018 году, конфликтом политических групп интересов внутри правительства РФ, политическими партиями, а также влиянием бизнес-групп. Прямое политическое участие со стороны пенсионеров или профсоюзов в краткосрочной перспективе исключено, поскольку будущие пенсионеры индифферентны по отношению к своей будущей пенсии.

**Достоверность и обоснованность** полученных результатов работы определяются методологической базой исследования, адекватной формам, содержанию и объему обработанной научной информации и эмпирических данных. В качестве источников информации в диссертации использованы федеральные законы и другие нормативные акты Российской Федерации, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Пенсионного Фонда РФ, а также программы парламентских политических партий. Использованы статьи в научных журналах, публикации в российской прессе и интернет-источниках, посвященные проблемам реформирования пенсионной системы, принятию государственных решений, политическому участию и политическим интересам.

Эмпирическую базу диссертации составили исследования, проведенные автором в 2013–2017 годах:

‑ методом контент-анализа изучены нормативные и правовые документы государственных структур и ведомств; официальные документы парламентских политических партий; протоколы заседаний Государственной Думы РФ; программы социального-экономического развития РФ Комитета гражданских инициатив, «Столыпинского клуба», Министерства экономического развития РФ, результаты исследований, проведенных в 2012–2015 гг. во ВЦИОМ, ФОМ; материалы СМИ, посвященные проблемам реформирования пенсионной системы принятию государственных решений, политическому участию и политическим интересам («Российская газета», «Lenta.ru», Информационное агентство «ТАСС», РИА Новости, РБК, «Коммерсантъ», «Ведомости», научные журналы «Полис», «Власть» и др.), а также электронные информационные ресурсы в период с 2013 по 2017 год.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в том, что в ней дополнена методология для анализа социально-экономического типа реформ с позиции политологического подхода. Дальнейшее изучение обозначенной проблемы окажет существенное влияние на понимание тенденций развития российской политической системы и политического процесса, а также принципов взаимодействия различных субъектов в процессе принятия государственных решений.

**Практическая значимость** данного диссертационного исследования заключается в использовании политологических категорий для анализа и выявлений тенденций реформирования пенсионной системы. Это дает возможность использования результатов исследования для оптимизации процесса принятия государственных решений в контексте пенсионной реформы.

**Апробация результатов диссертационного исследования**

Материалы диссертации нашли отражение в 4 научных публикациях общим объемом 3,8 п.л., в том числе 3 научные публикации общим объемом 2,5 п.л. в рецензируемых журналах, рекомендуемых ВАК.

**Объем и структура работы**

Структура работы определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

**ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ С ПОЗИЦИИ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА**

**1.1. Теоретические и практические аспекты изучения форм политического участия и политических интересов**

Главу и параграф данной диссертации хотелось бы начать с цитаты Г. Гегеля: «Ближайшее рассмотрение истории убеждает нас в том, что действия людей вытекают из их интересов, и лишь они играют главную роль» [[9]](#footnote-9). Исходя из мнения философа можно сделать вывод, что без учета интересов очень сложно интерпретировать, а тем более подвергать анализу конкретные действия или решения, которые осуществляются в политике государства, политической партии, социальных групп и отдельных акторов.

Принимая во внимание суждение классика, можно сделать заключение, согласно которому интересы, образованные в политической сфере, представляют собой проблемную сферу, исследование которой позволит проинтерпретировать и проанализировать логику деятельности различных политических институтов, спрогнозировать политические события и процессы.

Несмотря на существование весьма большого количества интересов: экономические, культурные, религиозные, военные и т.д., в данной диссертации будут рассмотрены политические интересы.

Под политическим интересом в данной диссертации будет пониматься источник политического поведения, побуждающий и мотивирующий политических акторов ставить определенные цели и осуществлять конкретные политические интеракции для их достижения. Ряд исследователей, определяет политические интересы как избирательное отношение политических акторов к процессам, происходящим в общественно-политическом пространстве, которое основано на определенных мировоззренческих установках и принципах.

Исходя из сформированного определения, можно определить объекты политического интереса как политическая власть и отношения по поводу политической власти; механизмы и способы ее осуществления; деятельность политических партий, движений, общественных организаций и групп интересов и давления и др.

Политическое участие, в широком плане, можно определить как индивидуальные или групповые интеракции, целью которых является оказание влияния на власть. Более узкая трактовка данной категории включает рассмотрение корреляций форм и степеней политического участия от психологических, социальных, экономических и др. факторов.

Такие исследователи, как Б. Гинсберг, Т. Лоуи, М. Уиэр определяют политическое участие как различного рода интеракции акторов, направленные на оказание влияния на разработку, принятие и осуществление политических решений[[10]](#footnote-10).

Также важно рассмотреть мотивы политического участия. Исследователи объединяют их в 3 большие группы: инструментально-рациональные, в рамках которых политическое участие рассматривается как совокупность действий, направленных на защиту политических интересов акторов; образовательно-развивающие, в рамках которых посредством политического участия граждане приобретают новые знания о политике; коммунитаристские, в рамках которых политическое участие вызвано моральными и этическими представлениями (например, об общем благе).

На сегодняшний момент, в политологии можно выделить ряд подходов к изучению политического участия.

Некоторые исследователи придерживаются мнения, что политическое участие конструктивно воздействует на общество (конструктивных подход). Другая группа исследователей считает, что политическое участие – это социально-политическая утопия, сводя к нулю реальную роль политического участия в социуме (критический подход).

В рамках конструктивного подхода имеет смысл рассмотреть структурный функционализм (Т. Парсонс, Р. Мертон, С. Липсет и др.), и теорию конфликта (Л. Козер, Р. Дарендорф). Структурный функционализм рассматривает политическое участие как способ поддержки равновесия социальной системы. С помощью него преодолевается оторванность граждан от влияния на власть. Согласно рассуждениям Т. Парсонса, политика является одной из четырех подсистем социальной системы, а политическое участие, будучи одним из элементов этой подсистемы, обеспечивает занятие политическими видами деятельности. По мнению Р. Мертона политическое участие является неотъемлемым механизмом «политической машины». Другие исследователи – С. Хантингтон и С. Липсет видят корреляцию между политическим режимом/системой и политическим участием. К примеру, противоположностью демократическому режиму и добровольному участию выступает мобилизованное, которое присуще тоталитарным режимам. С. Хантингтон в рамках своей концепции выделил условия политического участия, среди которых: высокий уровень развития социально-политических институтов, позволяющий ввести политическую деятельность в рамках норм и законов и др.

С позиции теории конфликта политическое участие можно представить как одно из проявлений конкуренции и борьбы, иными словами - конфликтности как всеобщей характеристики общества. По мнению Р. Дарендорфа, политическое участие способно «упорядочить» коммуникацию между классами, а в условиях демократии происходит «правления через конфликты», посредством увеличения «шансов участия» в реализации властных функций.

В рамках критического подхода к политическому участию можно рассмотреть П. Сорокина, а также представителей Франкфуртской школы. Как уже отмечалось выше, политическое участие не оказывает и не может оказать существенного влияния на власть (и как следствие на политику). В рамках такого подхода, функцией политического участия становится создание «видимости» демократии и работы демократических норм.

Важно подчеркнуть, что идеи ученых, придерживающихся критического подхода, нашли свое развитие в идеях постмодернизма. В условиях пересмотра идей «модерн», ученые-постмодернисты пришли к выводу, что общество в лице граждан и политики живут исключительно для себя и исходя из своих интересов.

Российский исследователь А.Ю. Мельвиль считает, что на сегодняшний день самыми известными теориями политического участия являются «теория рационального выбора», «мотивационные теории политического участия», «теории социальных факторов политического участия» [[11]](#footnote-11).

В рамках данной диссертации, наиболее релевантной методологической основой интерпретации политического участия в контексте реформирования пенсионной системы будет теория социальных факторов политического участия (С. Липсет и Д. Лернер).

В рамках данной концепции исследуется корреляция политического участия с такими различными факторами, как институционализация, уровень социально-экономического равенства, степень социальной мобильности и др. С. Липсет и Д. Лернер разработали либеральную и популистскую модели политического участия.

Либеральная модель, как правило, имеет все условия для существования в демократических (развитых) странах. В рамках данной модели социально-экономическое развитие государства гарантирует сглаживание социального неравенства, что, впоследствии, гарантирует укрепление политической стабильности.

Популистская модель рассматривает формы политического участия в развивающихся государствах. В рамках данной модели исследователи исходили из форм прямого участия, направленного на перераспределение материальных благ. Тенденции по усилению прямого политического участия являются препятствием для экономической модернизации, ухудшают социальные условия и замедляют экономическое развитие, что, в конечном итоге, ведет к ухудшению политической стабильности.

По мнению исследователей, проблемы, которые игнорируются и не решают, имеют свойство накапливаться и трансформироваться в требования, которые общество предъявляет к политической системе/режиму. Эти факторы обуславливают возрастание политического участия групп интересов. С. Липсет и Д. Лернер полагают, что в итоге подобные формы политического участия не ведут к укреплению политической системы, режима или курса, удовлетворяя интересы различных социальных групп, а лишь дестабилизирует общество и мешает социально-экономической модернизации.

Таким образом, политическое участие можно определить как индивидуальные или групповые интеракции с целью оказания влияния на власть, катализатором которых являются политические интересы и внешние социально-экономические факторы.

Забегая вперед необходимо отметить, что нерешенность в условиях внешнеполитического и экономического кризиса проблемы реформирования пенсионной системы, а вместе с ней демографических и экономических проблем в средне- и долгосрочной перспективе, могут повлечь рост форм прямого политического участия. При этом, важно понимать, что решение краткосрочных проблем в пенсионной системе (покрытие дефицита ПФР из накопительной системы и индексация текущих пенсий) нацелено на нивелирование в краткосрочной перспективе форм прямого политического участия социальных групп (пенсионеры, профсоюзы). Исходя из этого, сугубо экономическая проблематика реформирования системы пенсионирования трансформируется в политическую – минимизация форм прямого политического участия групп интересов, которые могут влиять на текущий политический курс.

В наиболее общем определении, категория политический интерес включает в себя осознание социальным субъектом возможностей включаться в политический процесс и удовлетворять свои потребности (экономические, социальные, политические, и др.).

Первое обращение мыслителей к категории интерес было зафиксировано в Др. Греции у Демокрит, Аристотель, Платона и др. Некоторые античные философы, размышляя над природой человеческих интересов, исходили из независимости интересов человека от таких внешних факторов, как, например, от бога[[12]](#footnote-12).

Г. Гегель одним из первых соотнес понятие интерес с такими категориями, как потребности, необходимости и свобода. Таким образом, философ применял категорию интерес к интерпретации социальных явлений. В своей концепции, Г. Гегель вводит понятие общественного человека, который способен удовлетворить свои индивидуальные потребности только посредством взаимодействия с другими людьми.

К. Маркс и Ф. Энгельс определяли интерес как явление политическое в том числе. Интерес таким образом, рассматривался как отношение зависимости людей друг от друга, которое обуславливается распределением и разделением труда.

Современный исследователь Х.-Д. Клингенманн рассматривал политические интересы как главный компонент политической мотивации актора[[13]](#footnote-13).

Основываясь на трудах «классиков», можно сформулировать определение политического интереса, под которым в данной диссертации будет пониматься внутренний источник мотивации политических акторов, побуждающий к постановке политических целей и политическому участию в рамках их достижения.

В данной диссертации, ввиду тематики исследования, необходимо подробно остановиться на рассмотрении групп интересов, представляющих собой социальные группы, которые объединены общими интересами. Ключевым свойством данных групп является категория интерес. Ключевым его делает то, что общий интерес служим тем, что объединяет группу «в нечто единое и в то же время отделяет ее от других общностей с иными характеристиками социального положения и иными интересами»[[14]](#footnote-14), и формирует общие цели группы, которые заключаются в реализации общих интересов. Важно отметить, что интерес, являющийся ключевым свойство группы, формирует у ее членов схожие черты поведения, которые связаны со стремлением к рациональному удовлетворению своих потребностей, тем самым создавая отличительные особенности группы и конструируя отношение представителей группы к другой, и совокупности социально-политических институтов в целом[[15]](#footnote-15).

По мнению российского исследователя А.В. Павроза большинство интересов, реализуемых различными группами, не имеют политического характера и не относятся к сфере политики. Когда интерес сам по себе направлен не на политическую сферу и по своей природе это не есть что-то политическое, но, при этом, для его реализации требуется использовать политическую власть или воздействовать на нее. При этом, необходимо отметить, что эти интересы приобретают политическое значение в силу ряда причин.

Например, интерес индивида или группы к повышению своего благосостояния не является политическим, однако, важно иметь ввиду, что борьба за реализацию данного интереса может проходить в формате требований, которые обращают к политическим институтам, которые могу быть в форме митингов, забастовок и иных массовых акциях протеста.

Другим примером можно обозначить группы интересов и давления, которые не ставят своей целью завоевать власть, однако их деятельность имеет политический контекст. Например, движение антиглобалистов, автомобилистов, антивоенные движения и т.д. Помимо этого, к таким группам можно привести профсоюзы, союзы инвалидов, ветеранов, пенсионеров, которые защищают социальные и экономические интересы членов своих групп.

Также в данную группу примеров можно привести активность бизнес-групп в политическом процесса, которая определяется их финансовыми возможностями «инвестировать» в избирательные кампании, «административную ренту» и т.д. для достижения вполне конкретных политических интересов.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что категория интерес – ключевая переменная для анализа групп интересов и их влияния на процессы принятия государственных решений в сфере реформирования пенсионной системы в РФ.

Категорию «группа интересов» разработал Артур Бентли в своей работе «Процесс управления» (1908). Под термином «группа интересов» он понимал множество организованных групп людей, которые имеют конкретные цели и выдвигают требования перед органами государственной власти.

А. Бентли дополнил политическим контекстом социологический термин «социальная группа», под которым в социологии понимается определенная совокупность людей, взаимодействующая друг с другом. Такая группа характеризуется осознанием людей своей принадлежности к ней, стремлением действовать в согласии с другими членами группы, групповой идентичностью и, в некоторых случаях, наличием некоторых признаков формальной организации. Группа интересов, таким образом, более узкое понятие, которое основано на таком политическом аспекте, как политический интерес в органах государственной власти. Данная особенность была исследована в трудах последующих ученых.

Ключевой работой в развитии теории групп интересов стал труд Д. Трумэна «Управленческий процесс. Политические интересы и общественное мнение» (1951 г.). В нем автор берет за единицу анализа группу индивидов со схожими интересами[[16]](#footnote-16). Исходя из этого, исследователь дает дефиницию обществу как совокупности взаимодействующих друг с другом групп или индивидов с собственными интересами. Политический процесс в этом случае выступает процессом конкуренции групп в рамках борьбы за власть над распределением ресурсов[[17]](#footnote-17). Для реализации этих интересов и рационального с позиции групп интересов распределения ресурсов группы взаимодействуют с общественно-политическими объединениями, выступающими гарантами продвижения этих интересов в государственных институтах, принимающих решения. Исходя из этого, государство выступает общественным институтом, осуществляющим распределение ресурсов между группами интересов. В свою очередь, конкуренция групп, которая возникает в рамках борьбы групп за распределение ресурсов, способствует поддержанию социального равновесия и способствует оказанию благоприятного влияния на стабильность политической системы.

По мнению Д. Трумена индивид может быть участником одновременно нескольких групп интересов, конкурирующих друг с другом собой. Это, в свою очередь, не является дестабилизирующим фактором для группы интересов или политической системы. При этом, по мнению исследователя, это способствует сохранению устойчивости политической и социальной систем. Исходя из рассуждений исследователя, можно сделать вывод, что ни одна из групп интересов не может добиться тотального контроля по распределению ресурсов.

Другой исследователь, Ф. Хэрис пришел к выводу, что группы интересов представляют собой «образования, которые организуются с целью оказания влияния на государственные органы власти в благоприятном для групп интересов направлении … Группы также характеризуются организованностью, схожестью целей, использованием государственных институтов для реализации своих целей» [[18]](#footnote-18). Подобной точки зрения придерживается ученый Г. Зейглер, который определяет группы интересов как формальные организации, стремящиеся оказывать влияние на политический процесс[[19]](#footnote-19). Другой исследователь – Дж. Уилсон выделяет два ключевых аспекта «групп интересов»: «независимость от государства или политических партий» и «стремление влиять на государственную политику», при этом, оставаясь вне политической власти, но в рамках политического процесса[[20]](#footnote-20). Исследователи Дж. Лапаломбара и М. Вайнер в рамках данных аспектов проводят отличие между партиями и группами интересов. По их мнению, группы интересов не стремятся к обладанию и осуществлению государственной власти, при этом, политические партии представляют собой политические организации, целью которых является «захват и удерживание власти».

Для того, чтобы сформулировать четкое определение категории «группа интересов», на наш взгляд, необходимо определить ее ключевые признаки, которые отличали бы эту категории от других определений социальных групп.

В политологии выделяют узкий – организационный и широкий – функциональный подходы. Исследователи, придерживающиеся организационного подхода, полагают, что группы интересов должны определяться следующими характеристиками:

* Группы интересов создаются с целью объединения членов для защиты общих интересов. Согласно данной характеристике можно сделать вывод, что индивид или корпорация (промышленная или экономическая), которые целенаправленно и систематически оказывают влияние на государственную власть для реализации своих интересов не могут быть отнесены или определены как «группа интересов».
* Группы интересов создаются для достижения конкретных целей в органах государственной власти. В связи с этим, организационные группы, которые не ставят политическую активность своей приоритетной задачей, не могут являться группам интересов. Согласно данному критерию, группам интересов не могут являться, например, госкорпорации (которые создаются с целью извлечения прибыли), религиозные организации и т.д.
* Группы интересов стремятся оказывать влияние на государственную власть, корректировать принимаемые государственные решения в своих интересах. При этом, у групп интересов нет цели завоевания власти, в этом и есть их главное отличие от партий. В свою очередь, это не значит, что группы интересов не могут или не готовы делегировать своих представителей в органы государственной власти. Однако, в отличии от политических партий, это делается для достижения более эффективного политического влияния и реализации политических интересов групп.
* Группы интересов имеют статус негосударственных образований. Из этого следует, что группы, которые формируются внутри органов государственной власти и отстаивают корпоративные интересы (распределение бюджетного финансирования) не могут быть отнесены к группам интересов.

Из организационного подхода следует, что к группам интересов можно отнести некоммерческие организации, ассоциации и союзы, которые стремятся оказывать влияние на политическую власть с целью реализации своих интересов.

Сторонники функционального подхода в качестве главного критерия используют функции групп по оказанию влияния на власть. В рамках данного подхода любая социальная группа, которая стремится оказать подобное влияние, можно считать группой интересов.

В рамках функционального подхода исследователь А. Павроз относит к группам интересов все социальные группы, которые объединены единым интересом и стремятся реализовать его, воздействуя на политический процесс без прямого захвата и осуществления государственной власти[[21]](#footnote-21).

Другой ученый – Дж. Уилсон исследовал проблему включения в состав групп интересов корпораций. Он полагал, что необходимо поставить вопрос: следует ли делать выводы о том, что любая организация, которая в какой то мере стремится воздействовать на государственную политику, должна считаться группой интересов? Определение групп интересов в рамках организационного подхода, в рамках которого в данную категорию не включается крупный бизнес, представляет собой «ненормальное и нежелательное явление» по мнению исследователя.

А Ч. Линдблом обратил внимание, что представители бюрократии, их ассоциации, департаменты или агентства играют роль групп интересов. Исследователь отмечает, что их активность, предназначенная повлиять на политику, часто весьма сходна с деятельностью частных (например, из сферы бизнеса) заинтересованных групп.

Таким образом, в данном диссертационном исследовании, в рамках функционального подхода к группам интересов будут относить всех, кто оказывает организационное и системное воздействие на государственную власть, в том числе религиозные организации, госкорпорации, а также политические и бюрократические группы, реализующие свои корпоративные (не связанные с завоеванием политической власти) интересы и т.д.

В рамках диссертационного исследования важно дать определение не только группам интересов, но и группам давления, поскольку данные категории будут применяться при рассмотрении политических аспектов пенсионной реформы в России.

Категория «группы давления» впервые начала употребляться в США с середины 20-х гг. XX века в исследованиях Э. Сайта, П. Херринга, X. Чаялда.

Исследователь Р. Ж. Шварценберг определял группу давления как группу интересов, которая оказывает давление на органы власти[[22]](#footnote-22).

А.В. Павроз отожествляет термины группы интересов и давления. Он считает, что группа давления подразумевает одну из форм (стратегию) действия групп интересов, иными словами, как метод для поддержания или подрыва конкретных политических решений.

Исследователь Н.Г. Зяблюк также отождествляет группы давления и интересов:: «Сама по себе заинтересованная группа – это потенциальная группа давления. Реальной она становиться тогда, когда прибегает к соответствующим действиям» [[23]](#footnote-23).

Таким образом, стоит отметить, что группа давления может быть тождественна группе интересов в том случае, когда она приступает к осуществлению активных действий в отношении органов государственной власти с целью обеспечения своих интересов.

Из вышесказанного возникает вопрос, может ли группа, которая имеет свои интересы в органах государственной власти, но не оказывает активных действий по реализации своих интересов являться группой интересов? На наш взгляд может. Поскольку группа может иметь свои интересы в органах государственной власти, но не иметь ресурсов для оказания необходимого эффективного воздействия. Исходя из этого, важно подчеркнуть, что активные действия групп интересов, выражающиеся в давлении, приводят к увеличению благ и реализации интересов групп, в связи с этим, подобные действия можно рассматривать как критерий эффективности группы интересов.

Важно подчеркнуть, что группы интересов ради достижения своих целей, не становясь группой давления и, не проводя самостоятельно активных действий, может обратится к профессиональным посредникам («свадебным генералам»), которые, обладая навыками и связями, способны обеспечить принятие необходимых государственных решений.

В этом случае посредники являются эффективным инструментом групп интересов для влияния на политический процесс. Важно подчеркнуть, что в странах, в которых развита система представительства интересов, под профессиональным посредником имеют ввиду профессиональную лоббистскую фирму – коммерческую организацию, осуществляющую услуги по представлению и реализации интересов клиента в органах государственной власти. В США, Европейском Союзе, Австралии, и ряде других стран лоббистская деятельность законодательно регулируется.

Н.Г Зяблюк, исследуя активность групп интересов в США, определяет, что «заинтересованная группа, став группой давления, может одновременно быть собственно лоббистом, если осуществляет давления сама, но может и не быть им, если функции осуществления переданы другим группам. Таким образом, выстраивается следующая цепочка: заинтересованная группа – группа давления – лоббистская организация» [[24]](#footnote-24).

На наш взгляд, необходимо разграничить понятия группа давления и лобби. Как показано выше, субъектом группы давления является любая группа, оказывающая в соответствии с интересами своих членов воздействие на органы государственной власти. В отношении понятия лобби, необходимо определить его как негосударственных акторов – лоббистов, которые целенаправленно оказывают давление на органы государственной власти с целью принятия политического решения в интересах заказчика. При этом, по мнению А.П. Толстых, расширение понятия лоббистской деятельности до групп давления лишает данный термин его специфики, делая возможным его применение при описании любого взаимодействия, одной из сторон которого является представитель органа государственной власти.

А.С. Автономов считает, что необходимо четко определять термин лоббизм, как «действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами специальных групп, выражаемыми указанными организациями» [[25]](#footnote-25). Исследователь считает, что ошибочно зачислять в лоббисты «партийные фракции», «депутатские группы», государственных должностных лиц и т.д.

Из этого следует, что понятие «группа давление» является более широким по отношению к термину «лобби». Важно подчеркнуть, что лобби – это часть группы давления, со специфическими методами. Его формирование означает организацию устойчивого институционального воздействия – лоббистская кампания – в отношении органов государственной власти для достижения конкретных политических результатов.

Таким образом, идеи А. Бентли и Д. Трумэна, как классиков исследования проблематики групп интересов, послужили стимулом для исследователей-социологов, политологов к рассмотрению общественных процессов с точки зрения теории групп интересов и получили продолжение во многих других работах. В частности, исследование теории групп интересов привело к формированию двух ключевых исследовательских направлений: корпоративизма (Ф. Шмиттер, Г. Лембрух и др. исследователи) и политического плюрализма (Р. Даль, Ч. Линдблом и др.).

В рамках политического плюрализма, Г. Алмонд и Дж. Пауэлл, выделяли специфические черты плюралистической модели государства, в рамках которых: различные по своей направленности группы могут агрегировать и представлять общий социальный интерес. Членство в данных группах основано на добровольных началах и носит ограниченный характер. Подобные группы имеют децентрализованную организационную структуру и свободны от государственного регулирования, так как группы интересов и государство в лице правительства имеют четкое разделение друг от друга» [[26]](#footnote-26). Помимо этого, исследователи пришли к выводу, согласно которому в рамках плюралистической модели государства имеются не только отдельные группы интересов в лице государства и секторов общества (например, сектор экономики, социальной защиты и т.п.), он и рабочие профсоюзы, бизнес-ассоциации, профессиональные группы и т.д. Таким образом, в каждом из подобных секторов может быть множество групп интересов.

Для другого научного направления – корпоративизма характерны следующие признаки:

1) Каждый социальный интерес агрегирован головной ассоциацией;

2) Членство в подобной ассоциации является практически всеобщим и обязательным;

3) Такие ассоциации представляют собой жестко централизованную систему и координируют действия своих членов;

4) Такие группы интересов систематически участвуют в выработке и осуществлении государственных решений, чем оказывают влияние на политический курс» [[27]](#footnote-27). Одно из ключевых отличий корпоративистской модели от плюралистической заключается в том, что она основывается на устойчивом иерархическом взаимодействии структур власти со специализированными секторами общества.

Помимо теоретических исследований, концепция групп интересов стала активно применяться в прикладном поле, например, в Governmental Relations, теориях лоббизма, принятия политических решений, и т. д.

Подобное развитие данной теории исходит из того, что группы интересов конституируют возможность демократической формы взаимодействия гражданского общества и представителей государственной власти, а также представляют собой обратной канал связи.

Исходя из позиций авторов, которые разрабатывали проблематику групп интересов, представляется возможным выделить ряд функций, которыми обладают группы интересов в рамках политического процесса:

1. Функция артикуляции интересов, которая заключается в преобразовании требований социальных групп в конкретные и четкие формулировки и направляется, в данном случае, в органы государственной власти;
2. Агрегирование интересов, связанное со сведением множества индивидуальных и групповых интересов к более значимому для конкретной группы интересу;
3. Представительство и продвижение интересов групп в органах государственной власти;
4. Функция мобилизации заинтересованных граждан и объединений в процессы отстаивания и защиты интересов групп посредством взаимодействия с органами государственной власти;
5. Функция, связанная с процессом социализации, усвоением опыта и приобретения навыков гражданами посредством участия в деятельности групп интересов через взаимодействие с институтами государственной власти;
6. Функция политического рекрутинга, которая заключается в формировании и выдвижении политических лидеров – активных и влиятельных представителей групп интересов.

Однако, как и любая легальная деятельность, взаимодействие групп интересов с органами государственной власти законодательно регулируется. При этом, государство создает специальные площадки, в рамках которых осуществляется взаимодействие с группами интересов и происходит институциональный процесс представительства интересов заинтересованными группами. Также стоит отметить, что в Конституции РФ закреплены права граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 2); создавать общественные объединения (ст. 30); обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Помимо этого, механизмы для реализации прав граждан, гарантированных Конституцией, на создание объединений закреплены в таких федеральных законах, как «Об общественных объединениях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О политических партиях» и др.

Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» направлен на регулирование деятельности общественных объединений, которые создаются по инициативе граждан. При этом, политические партии, религиозные и коммерческие (в том числе коммерческие союзы) являются исключением (их регулируют отдельные ФЗ).

В частности, Федеральным законом «Об общественных объединениях» регламентируется:

1. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения;
2. Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан;
3. Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления
4. Объединения граждан могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица;
5. Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:
   1. Общественная организация – основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;
   2. Общественное движение – не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Общественные движения могут преобразовываться в иные формы;
   3. Общественный фонд – один из видов некоммерческих фондов; не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели;
   4. Общественное учреждение – не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;
   5. Орган общественной самодеятельности – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности.

Согласно российскому законодательству, общественные объединения могут создавать союзы или ассоциации общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, образуя, тем самым, новые общественные объединения.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» подчеркивается, что не допускается вмешательство органов государственной власти в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти.

В связи с этим, закон регламентирует инструменты взаимодействия групп интересов с органами государственной властью:

1. Работа с СМИ. Группы интересов имеют право создавать свое СМИ, а также осуществлять издательскую деятельность и свободно распространять информацию о своей деятельности по иным каналам коммуникации;
2. Участие в процессе принятия и выработки государственных решений, оказание влияния на повестку дня работы органов государственной власти посредством внесения предложений-инициатив в конкретные органы власти;
3. Проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований;
4. Представление и защита своих прав и интересов своих членов группы в органах государственной власти;
5. Участие в выборах и референдумах (например, в виде блоков).

Стоит отметить, что в России создан законодательный базис для формирования достаточно эффективных форм взаимодействия общественности и власти. Однако на текущий момент времени, можно констатировать то, что идет поиск форм диалога на федеральном и региональном уровнях. Среди таких новых форм диалога можно назвать гражданские форумы, общественные палаты и Общероссийский Народный Фронт.

Общероссийский гражданский форум как форма диалога государства и общества проводился в 2001 и в 2008 гг. В 2001 году прошел первый Общероссийский гражданский форум. На нем присутствовали 5 000 делегатов Форума, которые представляли интересы 20 млн. граждан, состоящих в 350 тыс. некоммерческих общественных организаций и союзах. Общероссийский гражданский форум определил ряд ключевых задач, стоящих перед сообществом неправительственных организаций (НПО):

1. Организация взаимодействия общества и государства на ключевых направлениях модернизации и развития России: судебная реформа, военная реформа, коммунальная реформа, реформа образования, развитие местного самоуправления, развитие здравоохранения, защита гражданских прав и свобод;
2. Разработка механизма равноправного диалога между обществом и органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данная инициатива подразумевает включение гражданских объединений в процесс выработки и принятия решений, а также осуществление гражданского контроля над деятельностью властных структур и экспертизу законодательных актов. Эти должны обеспечивать взаимодействие между группами НПО и структурами государственной власти;
3. Обеспечение со стороны государства условий, которые гарантируют независимость и эффективную работу НПО и других институтов гражданского общества.

В январе 2008 г. прошел второй Общероссийский гражданский форум, темой которого стала «Роль гражданских инициатив в развитии России в XXI в.».

Помимо него, в регионах РФ стали регулярно проводиться гражданские форумы. Например, в 2009 г. состоялся IV Московский гражданский форум, ключевой темой которого стала: «Общество и власть: стратегия социального партнерства». В том же году прошел Гражданский форум Приморья, в рамках которого обсуждалась проблема консолидации общественных организаций Приморья и их диалог с органами власти.

В 2006 году создана Общественная палата РФ, которая, согласно ФЗ от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», обеспечивает взаимодействие граждан с федеральными и региональными органами государственной власти, а с органами местного самоуправления для учета потребностей и реализации интересов граждан, а также защиты их прав и свобод. Помимо этого, Общественная палата РФ осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Общественная палата формируется на основе добровольного участия граждан, общественных организаций и объединений некоммерческих организаций. Согласно Федеральному закону, основными целями и задачами Общественной палаты РФ являются:

1) Привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

2) Выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

3) Проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) Осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в соответствии сданным Федеральным законом;

5) Выработка рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества;

6) Оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

На сегодняшний день работают региональные общественные палаты, в том числе, Молодежная общественная палата, которая является негосударственной общественной организацией, призванной объединить молодежных лидеров в возрасте от 18 до 35 лет, представляющих различные сегменты гражданского общества. Основной задачей Молодежной общественной палаты является отражение позиции своей группы по вопросам государственной политики, формулирование молодежной проблематики в повестке дня государственных органов и т.д.

В рамках политического процесса в России группы интересов функционируют в виде политических объединений – Общероссийский Народный фронт (ОНФ) и промышленных бизнес-ассоциаций – Российский Союз промышленников и предприятий (РСПП). Данные группы принимают непосредственное участие в политическом процессе и образовывают таким образом субститут политической партии – ОНФ, либо влияют на политический процесс, посредством оказания влияния на процесс принятия государственных решений (Президент РСПП входит в трехстороннюю комиссию при Правительстве РФ).

Общероссийский Народный Фронт был создан в мае 2011 года как коалиция общественно-политических организаций, в координационный совет которого вошли такие общественные организации, как «Опора России», РСПП, ФНПР, «Деловая Россия», Союз пенсионеров России, «Молодая гвардия „Единой России“», Совет общероссийская общественная организация ветеранов ВС России, межрегиональная общественная организация автомобилистов «Свобода выбора», «Российский союз ветеранов Афганистана», «Союз транспортников России», «Союз женщин России» и др. Таким образом, в ОНФ были аккумулированы все ключевые общественные организации, выражающие интересы ключевых для государства социальных групп. Фильтром для отбора в ОНФ стал пункт, согласно которому, участники ОНФ обязаны разделять цели политической партии «Единая Россия». Исходя из этого можно сделать вывод, что оппозиция не сможет войти во фронт. а следовательно, лишается инструмента артикуляции своих интересов по политическому критерию. Помимо этого, ОНФ позиционируется как «надпартийная» единица, иными словами, по статусу она выше ведущей политической партии России. Надпартийный характер также обусловлен международной деятельностью ОНФ, на базе которого был создан «Евразийский народный союз».

Инициативу по созданию ОНФ и саму его деятельность можно рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, с позиции политических технологий, данная инициатива прекрасно дополнила «Единую Россию» и обновила кадровый состав Государственной Думы РФ, а также стала, в сущности, общественной организацией Президента РФ, которая носит формат группы интересов, чем политической партией. В связи с этим, деятельность данной организации не ограничена политическим фреймом. Во-вторых, с позиции артикуляции интересов групп граждан, создание по факту, «общественной монопольной организации», которая может артикулировать лишь интересы, совпадающие с интересами «Единой России» не эффективна.

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) является общероссийской общественной организацией, которая представляет интересы деловых кругов. В состав РСПП входит более 100 отраслевых и региональных организаций, который представляют ключевые сектора экономики: топливно-энергетический комплекс, машиностроение, оборонно-промышленный комплекс, строительство, инвестиционно-банковскую сферу, и т.д.

РСПП является постоянным членом трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, совещательных органов при Минпроме, Минэнерго и т.д. В рамках подобного участия организация артикулирует интересы групп, которые ее составляют. Например, в рамках пенсионной реформы, РСПП встал на защиту НАПФ и сформулировал официальную позицию против «замораживания» пенсионных накоплений и выступал против балльной системы. Однако, данные инициативы не нашли прямого отклика у лиц принимающих решения по реформированию пенсионной системы, что говорит о недостаточно сформированном уровне отношений между группами интересов и органами государственной власти в России.

Таким образом, группы интересов и давления являются важными индикаторами развития государства и политической системы. Важная функция, которую выполняют группы интересов – организация диалога с властью с целью реализации своих интересов. Однако, в зависимости от политического процесса и режима, группы интересов могут выражать корпоративные интересы бизнеса или бюрократических групп, руководствуясь лоббистскими механизмами, либо артикулировать и отстаивать интересы граждан. На сегодняшний день, в России реально действуют в основном корпоративные группы интересов бизнеса и бюрократии. Групп, отстаивающих интересы граждан формально много (это и политические партии, народные фронты и профсоюзы), однако на практике они не выполняют своих функций. Исходя из этого, в рамках рассмотрения реформирования пенсионной системы активное участие в борьбе интересов принимали бюрократические группы (социальный и экономический блоки) и корпоративные бизнес-сообщества (НАПФ, РСПП). Как следствие, интересы граждан, которых непосредственно касается реформа, представлять некому.

**1.2.** **Методологические подходы и концептуальные модели принятия государственных решений**

Несмотря на то, что институционализация теории принятия государственных решений была осуществлена в XX веке, ее истоки ведут к временам Древней Индии, Китая и Античности. Например, И. Дрор в своей монографии «Public Policymaking Reexamined» анализируя процесс институционализации теории принятия государственных решений отмечает что в Античности и Древнем Востоке процесс принятия решений был тесно сопряжен с этикой и так называемым «стратегическим менеджментом» [[28]](#footnote-28). Например, в древнекитайском трактате Конфуция «Лунь Юй» и древнеиндийском философском сочинении «Манавадхармашастра» заключены мысли о соединении добродетельного и рационального начала в принятии и реализации государственных решений. Например, Конфуций считал, что управленческие отношения между правителями, чиновниками и подданными должны строиться на основании моральных принципов, с учетом комплекса этических норм, основанных на традиционных нормах[[29]](#footnote-29). Тем самым ценностными основаниями государственных решений у Конфуция выступали не факторы страха или наказания, а добродетельные побуждения, основанные на этике. В «Манавадхармашастре» акцент делает главным образом на рациональных анализ выработки и имплементации государственного решения с широким использованием силовых санкций[[30]](#footnote-30).

В Древней Греции Платон и Аристотель были не только философами, но и советниками первых лиц государства. Платон был советником царя Сиракуз Дионисия II, которого философ пытался убедить создать «идеальное государство» и приложить свои философские идея к процессу государственного управления. Аристотель был учителем будущего царя Македонии Александра.

Взгляды Платона и Аристотеля – сторонников эллинистически-полисных моделей управления и Каутильи – сторонника прагматически умеренного брахманизма, Шан Яна – представителя радикально-административного легизма были востребованы как рекомендации в первую очередь советников первых лиц государства. Помимо этого, важно обратить внимание на период жизни этих людей – 60-10 гг. IV века до н.э. Также стоит отметить, что одними из основных идей о политическом искусстве и государственном управлении каждого из вышеуказанных философов была констатация коллективного обсуждения правителем и его политическими советниками проектов серьезных государственных решений перед тем, как их окончательно принять.

При этом важно учитывать, что принятие и содержание решений имеют большие различия между авторитарно-бюрократическими Индией, Китаем и полисными демократиями Древней Греции.

Не случайно Платон и Аристотель большое внимание уделяли рассмотрению принятия законодательных решений в рамках демократических институтов греческих полисов. Аристотель в сочинении «Политика» проанализировал и определил компетенции законосовещательных органов (в их число вошли война и мир, законы и наказания, заключение союзов и избрание должностных лиц). При этом он определил основные способы принятия государственных решений в соответствии с государственной формой.

Аристотель в «Никомаховой этике» впервые разработал базовый категориальный аппарат и концепт, описывающий процесс принятия решений. В своем труде Аристотель исходит из категорий «рассудительность» и «сознательный выбор». Рассудительность связана с практической деятельностью людей (в т.ч. государственным управлением). Ей должны соответствовать человеческие поступки, основывающиеся на истинных суждениях, стремящиеся к практической пользе и ориентированные на достижение личного или общественного блага. А принятие государственных решений основывается на практико-политическом типе знания, включающем в себя ориентацию на цели и способы их достижения[[31]](#footnote-31).

«Сознательный выбор» предполагает существование произвольности и неопределенности в человеческой деятельности, в рамках которых идет поиск возможных путей достижения уже обозначенных целей. Т.о. принятие государственных решений представляет собой мыслительно-практическую деятельность и прикладную науку, направленные на удовлетворение стремления людей к получению блага (сознательного и разумного выбора средств, адекватных сформулированным целям) и поиск оптимальных и возможных действий для их достижения в условиях неопределенности ситуации и произвольности свободного выбора[[32]](#footnote-32).

Проблемы обеспечения рационального и эффективного принятия государственных решений довольно интенсивно анализировали политические мыслители Возрождения (Н. Микиавелли, Ж. Боден) и Просвещения (Т. Гоббс, Ш.-Л. Монтескье). Соответственно каждый из философов определял для себя главный фактор принятия государственных решений: определение видов государственных актов (Т. Гоббс), роль суверенитета, советников и советов при правителях (Ж. Боден, Н. Макиавелли), система сдержек и противовесов (Ш.-Л. Монтескье).

Для Ж. Бодена, который выразил свои ключевые идеи в рамках рассмотрения проблемы суверенитета (а вместе с ним и процесса принятия государственых решений) в работе «Шесть книг о республике», наиболее приемлимая форма государства для преодоления как политического, так и религиозного кризиса является монархия, так как только она отвечает истинной природе суверенной власти, ее единству и неделимости.

В отношении демократического устройства Ж. Боден писал, что «народ — это зверь многоголовый и лишённый рассудка, он с трудом делает что-либо хорошее. Доверять ему решение политических дел — это все равно, что спрашивать совета у безумного» [[33]](#footnote-33). Недостаток аристократической формы правления выражен в неустойчивости, обусловленной коллегиальным способом принятия решений.

По мнению исследователя П. Кинга Ж. Боден полагал, что «только один единственный человек, одна индивидуальность может иметь статус суверенной, а все плюралистические формы суверенов сводятся к индивидуальному суверенитету» [[34]](#footnote-34).

Ж. Боден разделял процесс принятия государственных решений на основании критерия количества суверенных акторов. «Коллективный суверен может осуществлять выводы и принимать решения такие же, как и индивидуальный суверен, однако внутренняя логика данного процесса у них разная. Процедурные различия определяют различия обоих форм абсолютизма. Так, процедурно индивидуальный суверен не обязан консультироваться при принятии государственного решения. При этом, коллективный суверен принимает необходимость общественной коммуникации, которая может выражаться в дебатах» [[35]](#footnote-35). По мнению Ж. Бодена наличие неограниченной власти у государя определяет его способность принимать любые государственные решения, зависящие от его воли. Как пишет Р. Жизи: «…Боден хотел показать, что в настоящей монархии (лучшей формы правления по его мнению) власть правителя не должна иметь ограничений и должна существовать на протяжении всей его жизни» [[36]](#footnote-36). Однако ограничения у такой власти все же существуют: она не может распространяться на законы Бога и природы[[37]](#footnote-37).

При этом, как пишет исследователь З. Издебски государь должен объявлять свою волю, учитывая «мудрые советы» и после самого тщательного рассмотрения проблемы вместе со своими советниками и управляющими. При этом, он должен имитировать Бога на земле, который сводит к минимуму все взаимодействия и общения с народом, ограничиваясь только узким кругом доверенных и наиболее достойных лиц[[38]](#footnote-38). Истинный суверен получает власть не от Папы Римского, не от народа, а только от Бога[[39]](#footnote-39). В связи с этим, его власть никто не может ограничить, а решения, которые принимает правитель можно интерпретировать как божественное провидение, которое делает их легитимными. Суверенная власть решает абсолютно все вопросы войны и мира, внутреннего устройства государства (республики в понимании Ж. Бодена), назначения на должности и т.п.

Т. Гоббс в своей работе «Левиафан» считал, что людям свойственен конфликт интересов. Он является сущностью их естественного состояния – столкновение интересов и борьба за обладание ресурсами («война всех против всех»). Для того, чтобы организовать процесс управления и не допустить самоуничтожения, люди заключают соглашение, благодаря которому образовывается государство и наделяют суверена неограниченными полномочиями в сфере принятия государственных решений. Т. Гоббс определял государство как: «…единое лицо, ответственным за действия которого сделало себя путем взаимного договора между собой огромное множество людей, с тем чтобы это лицо могло использовать силу и средства всех их так, как сочтет необходимым для их мира и общей защиты» [[40]](#footnote-40). Суверен не ограничен в своих правах и возможностях. У него в руках заключена верховная власть, благодаря которой он может контролировать советников, министров, чиновников, гражданских и военных для того, чтобы поддерживать мир и защиту государства. При этом средства для достижения этой цели могут быть какими угодно и зависеть от воли суверена[[41]](#footnote-41).

В другой работе «О гражданине», Т. Гоббс рассматривает законодательную деятельность суверена в государстве. В результате подписания общественного договора суверен приобретает важное юридическое и политико-управленческое полномочие – издание законов. Поскольку одной из главных целей руководителя государства является недопущение конфликтов «всех против всех» (иными словами сохранение и поддержание внутригосударственной стабильности), то издательство законов (как формы государственных решений) касается главным образом гражданской сферы[[42]](#footnote-42). «Подобно тому, как вода, запертая со всех сторон берегами, застаивается и портится, а оказавшись на открытом пространстве, разливается и свободнее течет туда, где нахо­дит для этого больше путей, так и граждане, если бы они ничего не делали без приказания законов, впали бы в апатию, но, если бы они поступали вопреки законам во всем, государство бы разрушилось; и, чем больше остается не предусмотренного законами, тем больше у них свободы. Обе крайности опасны: ведь законы придуманы не для прекращения человеческой деятельности, а для ее направления, подобно тому как природа создала берега не для того, чтобы остановить течение реки, а чтобы направлять его» [[43]](#footnote-43). Таким образом, Т. Гоббс указывает на то, что законы призваны направлять граждан в рамках политического курса суверена. Вместе с этим, исследователь рассмотрел законы как средство политической власти и форму государственного решения, которые не зависят от волеизъявления граждан.

Таким образом, в государстве Т. Гоббса власть суверена должна быть самой высокой по статусу и не должна подлежать судебному или гражданскому контролю. Она находится выше всех законов, поскольку все законы устанавливаются ею и от нее получают свою юридическую силу. В связи с этим, принятие государственных решений зависит от воли одного актора – суверена, волеизъявления которого не могут быть подвергнуты критике или быть неисполненными, так как народ не имеет права изменять условия соглашения об образовании государства.

Ш. Монтескье в своих работах обосновывал идею разумного государства, которое должно базироваться на принципе разделения властей, подразумевающем взаимное сдерживание ветвей власти от произвола и распределение власти между различными социальными слоями[[44]](#footnote-44). В соответствии с разделением и распределением власти, в государстве должна произойти дифференциация центров принятия решений в рамках законодательной, исполнительной и судебной власти.

По мнению Ш. Монтескье законодательная власть «…является выражением общей воли государства...» [[45]](#footnote-45). Ее основная задача — выявить и сформулировать право в виде государственных законов, которые будут носить обязательный характер для всех граждан. Лучшая форма правления и политический режим тот, в котором законодательная власть принадлежит народу. При этом, по мнению исследователя, в больших по размеру территорий государствах такое невозможно в силу наличия различных социальных групп (например, знати), которые могут монополизировать процесс принятия решений по причине низкой мобильности населения. В связи с этим, законодательную власть необходимо делегировать собранию народных и знатных представителей.

Исполнительная власть в государстве Ш. Монтескье выступает в качестве института, благодаря которому реализуется общая воля государства. Ее назначение заключается в исполнении законов, которые будет устанавливать законодательная власть. В этой связи Ш. Монтескье отмечает, что «…исполнительная власть ограничена по самой своей природе...» [[46]](#footnote-46). Таким образом она должна принадлежать монарху, так как является с одной стороны «…стороной правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими», а с другой – естественным ограничением власти и принятия государственных решений монарха[[47]](#footnote-47).

Согласно Ш. Монтескье «судебная власть в известном смысле не является властью» [[48]](#footnote-48). Она «карает преступления и разрешает столкновения частных лиц» [[49]](#footnote-49), тогда как законодательная и исполнительная регулируют государственные дела (политические, экономические, социальные). В отличие от нее две другие формы власти, же могут злоупотреблять властными полномочиями, допуская произвол, который ведет к ликвидации свободы граждан. Для того, чтобы нивелировать подобные негативные последствия их взаимодействия, необходимо не просто их разделить, но и наделить правом вето, заключающимся в приостановке или отмене решений друг друга.

Таким образом, по мнению Ш. Монтескье подобное взаимное влияние законодательной и исполнительной властей является гарантией права и законов, которые отражают компромисс столкновения интересов в процессе принятия государственных решений различных социальных групп. Как уже отмечалось выше, заслугой Ш. Монтескье является то, что он не только дифференцировал центры принятия государственных решений, но и четко обосновал механизмы их взаимодействия в рамках принятия соответствующих решений. Согласно его теории каждая крупная социальная группа имеет свой орган, который призван выражать ее интересы и обладает властными полномочиями. Представительное собрание выражает народные интересы, законодательное собрание — знати, исполнительная власть — монарха. Все эти акторы наделены полномочиями и компетенциями, которые в рамках принятия государственных решений должны исключать монополизации власти одной группы людей и быть таким образом взаимно согласованными.

Механизм работы подобного разделения властей (а вместе с ним и процесс принятия государственных решений) можно рассмотреть на примере взаимодействия исполнительной и законодательной власти в работах Ш. Монтескье. Так, законодательная власть состоит из представительного собрания и законодательного корпуса, которые заседают отдельно, но законы принимают при взаимном согласии. При этом, законодательное собрание не только издает законодательные акты, но и осуществляет контроль за их исполнением монархом и его министрами. За нарушение или плохое исполнение законов министры могут быть привлечены законодательной властью к ответственности. Исполнительная власть в лице монарха призвана сдерживать от произвола законодательную власть, используя право налагать вето на решения законодательного собрания, а также может устанавливать регламент его деятельности и проводить процедуру его роспуска.

Со второй половины XX века сложились предпосылки для институционализации науки принятия политических решений, которая вошла в политико-управленческие науки, которые активно развивались «Чикагской школой». В своем фундаментальном научном труде «Власть и личность» Г. Лассуэлл пишет: «Научная дисциплина может быть отнесена к политико-управленческим наукам тогда, когда она разъяснит процесс принятия решений (process of policy making) в обществе или же обеспечивает необходимыми данными разработку рациональных способов решения политико-управленческих вопросов» [[50]](#footnote-50).

Институционализация политико-управленческой науки именно в этот период во многом объясняется кризисом, связанным с Первой и Второй Мировой войной, которые, в том числе, были вызваны непродуманными и нерациональными государственными решениями. Помимо этого, Г. Лассуэлл видит предпосылки этой науки в процессе совершенствования западной демократии за счет оптимизации управления государством и его взаимодействия с другими общественными институтами в рамках ограниченных ресурсах.

У истоков политико-управленческой науки стояли Г. Лассуэлл («Политико-управленческие науки») и Г. Саймон («Административное поведение: исследование процессов принятия решений в административных организациях»).

По мнению Ч. Линдблома исследования принятия государственных решений строились на основе методологии бихевиоралистской теории (ценности и ценности, мотивы и установки лиц, принимающих решения (ЛПР)) и системном подходе (интерпретация управленческих циклов, процессов и фаз принятия решений). Также большое количество методов были взяты из микро- и макроэкономики («выгоды-издержки», эффективность и т.д.) [[51]](#footnote-51).

Помимо этого, формирование концепции принятия государственных решений в США проходило в рамках философии прагматизма и инструментализма Дж. Дьюи[[52]](#footnote-52). Его концепцию можно охарактеризовать как теорию «решения проблем» (problem solving), которая стала основой для разработки моделей политико-управленческих циклов. Также был активно задействован когнитивистский подход. В рамках него Г. Саймон рассматривает проблему влияния психологического состояния личности на выбор того или иного государственного решения. Таким образом исследователь делает заключение, что принятие решение – это не сугубо рациональный аспект. У него есть иррациональная природа, обусловленная такими психологическими аспектами, как психологическая уравновешенность, система ценностей, установок и т.д.[[53]](#footnote-53).

Немаловажную роль сыграл менеджериальный подход, выделяющий государственное администрирование (public administration). Одним из его теоретиков-основателей был Г. Саймон. В своей работе «Новая наука управленческих решений» он предлагает создать особую науку – административную, как универсальной теории принятия решений, методы которой были бы применимы как в управлении государственными структурами (в т.ч. госкорпорациями), так и бизнес-структурами. В след за идеями Г. Саймона в 1980-ые годы появилась теория «нового государственного управления» (new public management), в основе которой были идеи адаптации передовых технологий бизнес-менеджмента для функционирования государственных структур.

По мнению А. А. Дегтярева, периодизацию институционализации науки о принятии государственных решений можно разделить на 3 периода[[54]](#footnote-54):

1) Формирования базовых подходов и концептов в период от 1950-х до середины 1960-х годов.

2) институционализация направления в университетскую учебную и научную дисциплины с конца 1960-х по 1970-х г.

3) Разработка теоретических и эмпирических направлений «вширь» и «вглубь» в 1980-90-е г.: дифференциация и специализация направлений и подотраслей.

За второй и третий периоды происходит появление таких курсов, как «Политических анализ», «Принятие политических решений» и «Государственная политика» в качестве университетских курсов.

Таким образом, в науке сложились различные подходы относительно оценки и анализа процесса принятия государственных решений и государственного управления. При этом процесс принятия решений рассматривается в науке с двух сторон. С одной стороны - как отдельный законотворческий акт, выработка оптимальной альтернативы. В этом контексте принятие государственных решений является самостоятельной функцией управления. С другой стороны, его можно представить как процесс, совпадающий с процессом государственного управления. В этом контексте вся управленческая деятельность государства рассматривается как структура, этапы и фазы принятия решений.

В соответствии с этими различиями, одни исследователи связывают специфику государственного управления с планированием, организацией, руководством, координацией, информированием и бюджетированием. Другие ученые рассматривают сугубо административные аспекты деятельности государственных учреждений, третьи исследуют политические параметры системы и т.д. По мнению А.И. Соловьева, все вышеуказанные точки зрения можно отнести к наиболее значимым теориям: рационально-классическая плюралистическая, корпоративная и рыночная, кибернетическая, технологическая и модернистская[[55]](#footnote-55).

Рационально-классический подход (основные представители - Дж. Муни, А. Рилей) трактует систему государственного управления с позиции экономических категорий и законов. В соответствии с этой точкой зрения главными объектами в государственном управлении является официальная организационная структура и стандартные операционные процедуры, которые регулируют взаимодействие государства и общества. С позиции данного подхода, механизм принятия государственных решений являются формой взаимодействия таких субъектов управления, как политические партии, государственные служащие, представители органов государственной власти, группы интересов и давления и т.д. Наделенные определенными правами и ответственностью, они взаимодействуют на основании официальных регламентов, в которых закреплены процедуры процесса координации деятельности акторов, кооперации различных групп, согласования позиций и интересов, а также выработки и имплементации государственного решения. Разновидностями рационально-классического подхода, по мнению А.И. Соловьева, являются стейтизм (определяющий ключевую роль государственных институтов как рациональных акторов) и этатизм (абсолютизация социальной роли государственных институтов)

Плюралистическая теория (Г. Ласки, А. Линдсей, Э. Баркер, Дж. Фиджи) исследует государственное управление как систему представления интересов различных взаимодействующих друг с другом групп, которые не стремятся к полному захвату и монополизации государственной власти и при этом не контролируются правительством. Согласно этой теории, правительство исполняет функцию арбитра. При этом механизм принятия государственных решений состоит из стихийно складывающегося баланса сил и интересов политических акторов. В этом случае главный акцент делается на деятельность правительства (а не государства в целом). Таким образом, в рамках данной теории государство не является активным актором, который заинтересован в кооперации с институтами гражданского общества. В свою очередь, функционирование правительства и его бюрократических интересов не рассматривается в качестве специфической группы государственных акторов.

Корпоративная теория (У. Ратенау, Г. Мейн, Ст. Рохкан, Дж. Хог) признает в качестве системообразующего фактора системы государственного управления деятельность множества разнообразных, функционально различных групп и образований. Главный субъект в рамках данной теории – корпорации. Корпорации рассматриваются как формы вертикальной организации групп, влияющие на власть, выражающие стремление элит (или групп давления) монополизировать отношения с ключевыми органами государственной власти, вытеснив на периферию все иные группы интересов (политические партии, конкурирующие корпорации и т.д.). По причине стремления корпораций к монополизму и контролированию процесса представительства интересов, государство занимает в рамках данного подхода ключевое положение и отслеживает деятельность групп интересов и давления, играя главную роль (по сути, роль арбитра) в налаживании отношений с обществом.

Однако, учитывая высокую роль корпораций в государстве и обществе, механизм принятия государственных решений оформляется как форма реализации и интеграции интересов политических и экономических акторов. Это, в свою очередь, может привести к поддержке государством корпораций в обмен на их участие в процессе принятия государственных решений. По мнению А.И. Соловьева, сторонники данного подхода утверждают, что государство без поддержки сферы бизнеса - это тирания, а деятельность представителей бизнес-сообщества без протекции государства - пиратство.

Учитывая возрастающую роль корпораций в современном мире (в том числе и России – Госкорпорация Ростех, Газпром, Росатом), научная мысль дает этому явлению свою рефлексию. Так, например, А.С. Миллер сформулировал теорию «позитивного государства», увеличивающую взаимную зависимость государства и корпораций. Согласно данной теории правительство может брать на себя ответственность за решения и регулирования в экономической сфере, если будет формировать и поддерживать союз с корпорациями, которые формируют основные направления развития рыночной экономики. Стоит отметить также концепцию «корпоративного гражданства», в рамках которой корпорации являются источником позиционирования и идентификации участников принятия государственных решений.

Рыночная теория, исходит из постулата о том, что государство не способно обеспечить социальные и экономические общественные потребности только действиями государственно-административного аппарата. В связи с этим в рамках данной теории предлагается организовать систему государственного управления, ориентированную на основы рыночной экономики и принципы рыночной сделки между государством и обществом. Исходя из этого, механизм принятия государственных решений основывается на идеологии частного интереса, в рамках которой акторы стремятся к максимизации прибыли.

Кибернетическая теория государственного управления рассматривает процесс государственного управления как разновидность модели авторегулирования живых систем. В основании этого подхода заложены принципы динамической иерархии, которые предполагают, что деятельность системы направлена на обеспечение программ сохранения своей целостности, стабильности функционирования и постоянное саморегулирование. Таким образом, весь процесс функционирования системы государственного управления происходит под действием смены одной фазы на другую: стабильность, трансформация, обновление, разупорядоченность, испытание альтернативами и разложение старого порядка.

Таким образом в основании процесса решений, с точки зрения кибернетической теории, лежат такие основания, как транспарентность, нелинейный характер развития, стихийно складывающаяся иерархия структуры системы, которые оцениваются в контексте трех субъектов: самоорганизация, организация и управление. В следствие этого, механизм государственного управления функционирует в рамках «неравновесной/неустойчивой среды». Таким образом, государственное решение может приниматься на всех фазах процесса развития системы, при этом на него влияют факторы, вызванные внешними и внутренними флуктуациями. В связи с этим, кибернетическая теория ограничивает прогнозирование и проектирование государственных решений. Достоинствами данного подхода является рассмотрение кризиса как одно из главных условий выхода государства на новый этап/фазу развития. При этом, сторонники данного подхода исходят из идеи не насильственного принуждения, а побуждения государством своих контрагентов к взаимодействию.

Т. Коган, Т. Кац и Р. Маккерси в рамках кибернетического подхода предлагают систему государственного регулирования социально-экономических программ, разрабатывают трехуровневую модель принятия решений, которая основывается на наделении работника (в будущем менеджера) управленческими функциями, организации коллегиальных форм выработки управленческих решений, включении представителей гражданского общества в процесс принятия государственных решений. Также в рамках кибернетической теории государственное управление определяется как управление человеческими ресурсами. Также в рамках кибернетической теории государственное управление определяется как управление человеческими ресурсами.

По мнению А.С. Соловьева в рамках кибернетической теории важно рассмотреть теорию «звездного менеджмента». Данная концепция основывается на организации управления и процесса принятия решений, отформатированных под топ-менеджмент, лидеров, государственных деятелей. Подобное определение, по мнению А.С. Соловьева исключает обязательность разнообразных форм коллективно-договорной практики согласования решений. Помимо теории «звездного менеджмента» в контексте кибернетической теории можно рассмотреть концепцию «партисипаторного менеджмента», которая основывается на необходимости коллективного принятия решений с персоналом на всех уровнях корпоративного и государственного управления. Также необходимо обратить внимание на «теорию агентов», рассматривающая государственное управление и принятия государственных решений как процесс обмена между двумя (и более) государственными структурами и структурами гражданского общества. В рамках данной теории речь идет о взаимодействии «принципалов» (заказчиков) и «агентов» (исполнителей). В рамках нее главный акцент, при анализе процесса принятия государственных решений, строится на издержках, которые связанны с заключением госконтрактов, формированием новых структур государственной власти, мониторингом внешней и внутренней среды и функцией контроля.

Согласно типологии А.С. Соловьева теории «модернизации» можно определить как совокупность концепций, которые основываются на рассмотрение различных форм интеракций между политическими акторами в рамках процесса принятия государственных решений. Например, теория игр, анализируют процесс государственного управления как сферу, в которой принимаются исключительно рациональные решения, вырабатываемые в рамках конкурентной борьбы как минимум двух влиятельных акторов: государства и общества, имеющих свою стратегию и программу действий. Таким образом, исходя из данной конкуренции, государственные решения формируются на основе альянса (временного или постоянного) акторов для того, чтобы увеличить количество ресурсов и активность своих действий.

Теория открытых систем, в рамках данного направления, рассматривает процесс принятия государственных решений в качестве результата агрегации требований и реакции политической системы на требования, запросы и влияние внешней среды.

А.С. Соловьев выделает еще одно концептуальное направление рассмотрения проблемы принятия государственных решений – постмодернизм. (работы Ч. Фокса и Х. Миллера «Постмодернистское государственное управление: рассуждения на тему», Д. Фармера «Язык государственного управления: бюрократия, современность и постмодернизм» и О. МакСвайта «Постмодернизм и Кризис определения государственного управления»). В рамках него ключевая роль в процессе принятия государственных решений принадлежала влиянию ценностей, развитию интеллектуальной элиты, ограничению полномочий исполнительной власти и ее децентрализация.

Помимо этого, А.С. Соловьев выделяет рационально-прагматические теории принятия государственных решений. В рамках данного подхода принятие государственных решений рассматривается сквозь призму государственного управления, которое рассматривается как совокупность организованных практик, процедур и персонала, обеспечивающих эффективное исполнение функций исполнительной власти. Исходя из этого, принятие государственных решений рассматривается как метод управления, основанный на официальных регламентах, стандартных официальных процедурах, правовых нормах. В рамках данной концепции формируются теории «нового государственного управления» (Л. Джонсон, Ф. Томсон, О. Хьюс), которые обосновывают смену модели управления с бюрократической на рыночную. Рыночная модель характеризуется приватизацией частным сектором государственной службы и оценки деятельности чиновников. Соответственно, процесс принятия государственных решений попадает под контроль бизнес-групп и основывается на рыночных принципах экономической рациональности, эффективности и извлечения максимальной выгоды.

Другой крупный исследователь теории принятия решений – А.А. Дегтярев в своей работе «Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений» предлагает рассматривать принятия политических/государственных решений сквозь призму 2-х метаподходов макро и микроуровня. К макроподходам можно отнести нормативно-прескриптивный и дискриптивно-экспликативный. Преспрективный подход ориентирован на исследование формальных, нормативно-экспликативных моделей; дескриптивный – на построение эмпирически обоснованных моделей реальных практик принятия политических решений (одной из центральных категорий рассмотрения данного подхода – глубинные мотивы, побуждающие актора к действию) [[56]](#footnote-56).

В среде ученых, придерживающихся нормативно-прескриптивного подхода много специалистов в области математики, кибернетики, экономики, специалистов, разрабатывающих политические стратегии и идеологические доктрины. Согласно данному подходу политический мир понимается как совокупность «идеальных моделей», выступающих в качестве универсальных эталонов. Согласно данным принципам политические действия оптимизируются благодаря наличию и использованию формальных норм и процедур (набор стандартных операционных процедур). Главным предметом исследования выступает «проблема выбора», связанная с разработкой формальных алгоритмов и оптимизацией акта принятия решения[[57]](#footnote-57). Преимуществами данного подхода являются: рационализация и оптимизация процесса принятия политических решений, разработка и применение оценочных критериев, основанных на и математических расчетах выгод и издержек альтернативных вариантов государственного решения. При этом недостатком данного подхода является абстрагирование исследователя от «неидеальной политической проблемы» (индивидуальные и групповые интересы, ценности и установки, эмоции и традиции).

Дескриптивно-экспликативный подход используется политологами, социологами, управленцами и т.д. Фокус внимания исследователей преимущественно направлен не только на формальные, но и на неформальные правила игры («теневые механизмы», психологические установки и т.д.). Помимо количественных методов исследования в данном подходе применяются качественные методы обработки информации. В ходе применения данных методов учитываются такие факторы, как сетевая структура лиц и центров принятия решений, индивидуальные предпочтения, макроэкономические условия, организационные иерархии и социокультурные стереотипы[[58]](#footnote-58).

В целом, по мнению А.А. Дегтярева все концепции принятия государственных/политических решений можно разделить на 2 «мезокластера»: холистский и полиагрегатный. По мнению ученого, методология подобного разделения обусловлена прежде всего тем, что в этих кластерах по-разному интерпретируются организационная структура государства и содержание процесса государственного управления. На методологическом уровне расхождения проявляются в виде дихотомии «холизм-индивидуализм», на предметно-теоретическом уровне — как дихотомия «структуры и агента» [[59]](#footnote-59). Б. Тернер отмечает, что в рамках современных подходов к процессу принятия решений многие исследователи сталкиваются с так называемым «дуализмом агентов», к которым относятся как государственные институты, так и отдельные индивиды, из которых эти институты состоят[[60]](#footnote-60).

По мнению А.А. Дегтярева к «холистским» концепциям можно отнести теории ограниченной рациональности (Г. Саймон), сетевой структуры (Д. Ноук, П. Ричардсон, Х. Хекло), динамического цикла (Д. Андерсон, Б.Дженкинс) и организационного институционализма (Д. Марч, Д. Олсен). В полиагрегатный кластер входят модели бихевиорализма (Г.Лассуэлл, Д.Лернер), всеобъемлющей рациональности (К. Эрроу, Э. Даунс), инкрементализма (Ч. Линдблом, И. Дрор) и групповой репрезентации (Р. Даль, Ф. Шмиттер) [[61]](#footnote-61).

В рамках данной диссертации процесс принятия государственных решений будет трактоваться с политологической точки зрения. По мнению А.А. Дегтярева, можно ставить знак равенства между категориями государственное и политическое решение. Необходимо отметить, что подобная точка зрения также имеет развитие в исследованиях американский ученых. Например, И. Дрор пишет, что политико-управленческая наука изучает процессы и системы принятия решений, их анализ и способы проектирования[[62]](#footnote-62).

Для того, чтобы максимально операционализировать данную категорию в рамках выбранного подхода, необходимо ввести ряд ограничивающих критериев: государственные решения затрагивают ценности и интересы различных социальных групп, они должны быть ориентированы на сохранение или изменение нормативных или институциональных параметров государственной системы, также государственные решения должны быть связаны с процессом регулирования, распределения и перераспределением ресурсов в обществе (т.е. должны быть в тесной корреляции с политической властью).

Методологической основой для рассмотрения процесса принятия государственных решений в России и выделения его особенностей будет теория «организационного институционализма» (Дж. Марч, Й. Олсен, Р. Уивер, Б. Рокман, Г. Аллисон).

На формирование данных концепций повлияли два теоретических течения:

1. Традиционный институционализм, изучающий формальные институциональные структуры и организационные нормы.
2. Новый институционализм. Особое внимание уделялось анализу неформальных иерархий и правил игры в рамках функционирования органов государственной власти[[63]](#footnote-63).

По мнению А.А. Дегтярева, на сегодняшний день сложилось три теоретических течения организационного институционализма:

1. Социологический институционализм;
2. Концепции организационного поведения;
3. Политический институционализм[[64]](#footnote-64).

Идеи таких исследователей, как Ф. Селзник и Дж. Марч, легли в основу разделения социологического институционализма на «открытый» (инвайроментальный) и синтетический[[65]](#footnote-65).

По мнению Ф. Селзника модель «открытого» институционализма характеризуется высокой зависимостью государства не столько от собственной формальной организационной структуры и собственных целей, сколько от факторов внешней среды, решающую роль в которой играют группы давления. Однако исследователь считает, что сильная государственная организация способна нивелировать влияние групп давления и сама изменять социальную реальность.

Одним из ключевых достижений Ф. Селзника – разграничение внешних и внутренних факторов влияния на институциональную среду. Если перенести теоретическое наследие исследователя в практическую область, то согласно его концепции, главная институциональная функция государственных органов – принимать решения, которые в практическом поле постоянно корректируются под влиянием групп давления и социальной среды.

В 1980-90-х годах исследователи пересматривают некоторые постулаты «открытого» институционализма. Одними из таких ученых являются Пол ди Маджио и У. Пауэлл, которые разработали теорию «институциональной изоморфности» и «организационного поля» [[66]](#footnote-66).

Согласно концепции, любой государственный институт работает или вынужден работать в особом «организационном поле», которое образует определенную сферу социальной жизни и в котором происходит кооперативное участие различных организаций. Соответственно, в «организационном поле» происходит столкновение интересов, групп давления и т.д.

«Организационное поле» образует матрицу и иерархию межинституциональных отношений. Данный феномен исследователи назвали «институциональной изоморфностью», который базируется на функционировании трех механизмов: принудительный, миметический и нормативный.

Принудительный механизм характеризуется влиянием внешних факторов среды (формальных и неформальных), а также официально-нормативных и социокультурных ограничений. Миметический механизм заключается в заимствовании или имитации у других организаций норм поведения, стереотипов и т.п. Нормативный механизм заключается в формировании корпоративной культуры и уровня профессионализма служащих.

Американские ученые Дж. Марч и Й. Олсен, работающие в рамках синтетической версии социологического институционализма считают, что процесс принятия государственных решений осуществляется в институциональных рамках политического процесса. Институты определяют культурные, символические, нормативные, и регуляторные форматы деятельности акторов в процессе принятия государственных решений[[67]](#footnote-67). Исследователи вводят такую категорию, как «социальный порядок». Ее характеристику они определяют следующим образом: «Разумность обеспечивается реализацией на практике принципов рационального и целенаправленного действия, находя институциональное выражение в иерархии построения целей и средств. Конкуренция и принуждение проявляются в стереотипах о конфликте интересов, процессах осуществления власти, торга, выживания и войны, находя свое выражение в процессах проведения выборов и принятии государственных решений» [[68]](#footnote-68).

По мнению А.А. Дегтярева, направление «организационного поведения» появилась из-за точек разрыва социологического институционализма между микроуровнем (деятельность отдельных акторов) и макроуровнем (институциональная среда) [[69]](#footnote-69). Для того, чтобы преодолеть подобные разрывы, ученый Э. Остром синтезировал концепцию организационного институционализма с моделью «рационального выбора» [[70]](#footnote-70). Иными словами, исследователь синтезировал индивидуальные действия и институциональные правила. Согласно данной концепции, политический актор, основывающийся на свои ресурсы, цели и интересы, всегда попадает в ситуацию принятия какого-либо решения. При этом, любая подобная ситуация есть следствие функционирования конкретный институциональных правил, воздействия социальной среды или общественного мнения (групп давления). При этом, деятельность по принятию решений носит иерархичный характер: центры принятия решений задают правила, стандарты и принципы исполнения государственных решений для нижестоящих организаций. При этом, граждане действуют по стандартам и принципам нижнего уровня.

Следующий вид организационного институционализма – политический институционализм, которая исходит из относительной автономии государства как политического института и доминирования внутренних условий над внешними (социальной средой).

Одним из первых исследователей данного направления является Т. Скокпол («Возвращая государство на свое место»), предложивший возродить изучение государственных институтов и государственную бюрократию[[71]](#footnote-71). Ученый считает, что продолжительному и стабильному существованию государств способствует разрабатываемая чиновниками публичная политика. Автономное существование государственных институтов зависит от международного статуса государства, внутренней стабильности и организационных условий, позволяющих разрабатывать и проводить государственную политику.

Данный подход получил свое продолжение у исследователей Р. Уивера и Б. Рокмана. Согласно заключению ученых, институциональный формат интеракций может стимулировать или сдерживать процесс принятия государственных решений, а также подобным образом влиять на разработку и имплементацию государственной политики. Таким образом, «институциональная среда» может влиять на способность правительственных или законодательных органов власти осуществлять выбор наиболее релевантной стратегическим целям альтернативе в экономической, политической и других сферах. Несмотря на это, Р. Уивер и Б. Рокман скорректировали тезис Дж. Марча и Й. Олсена относительно ключевой роли институциональной серы и политического процесса в процессе принятия государственных решений. По их мнению:

* «институциональная среда» может иметь позитивный или негативный эффект на процесс принятия государственных решений;
* разные отрасли государственного управления одной политической системы с разной степенью эффективности способны принимать государственные решения;
* институциональное воздействие на государственную политику проявляется через качество принимаемых решений;
* эффективность процесса государственных решений не зависит от президентской или парламентской формы;
* ключевое значение имеет электоральное поведение, которое может оказывать влияние не только на процесс принятия государственных решений, но и на сами институты;
* институты не являются существенными ограничениями для центра или лица, принимающего решение. Например, Президент или Правительство могут создавать противовесы существующим институтам (например, субституты) [[72]](#footnote-72).

Американский ученый Г. Аллисон один из первых использовал концепцию организационного поведения для анализа институтов. Г. Аллисон рассматривал институт правительства как «большой конгломерат относительно свободно ассоциированных сообществ, каждое из которых живет своей жизнью» [[73]](#footnote-73). Исходя из этого, принятие государственных решений на уровне правительства исследователь определял как результат деятельности крупных организаций (государственных и негосударственных), функционирующих в соответствии с принятыми в системе политическими, социальными и культурными паттернами поведения. По мнению российского ученого А.А. Дегтярева, благодаря сформулированному подходу Г. Аллисона акценты в исследовании процесса принятия государственных решений были смещены на изучение «организационной логики» (функционирования организационных процедур и регламентов), различных интеракций органов государственных, а также стереотипов организационной культуры и форм организационного поведения[[74]](#footnote-74). Стоит отметить, что Г. Аллисон существенно дополнил подход организационного институционализма, поставив в фокус внимания исследователей логику комплексных интеракций органов государственной власти, которая формируется из отдельных акций различных министерств, ведомств, департаментов, которые могут находиться в отношениях конкуренции или политического торга.

В качестве вывода необходимо отметить, что процесс принятия государственных решений интересовал как античных, так восточных философов, что было вызвано во многом прикладным характером данной категории. Также стоит отметить, что «древние философы» подвергали данную категорию не столько философскому анализу, сколько выработке рекомендаций для правителей и попытке осмыслить влияние различных факторов на принятие того или иного решения. Данная традиция ляжет в основу всех последующих исследований мыслителей эпохи Возрождения, Нового времени и Современности.

В данном диссертационном исследовании основной акцент был сделан на рассмотрение современных концепций. Большое количество исследовательских направлений обуславливает не только междисциплинарный характер теории принятия государственных решений, но и создает условия для ее «аморфности», которая выражается в расплывчатом характере ее основных категорий (например, принятие государственного решения) и зависимость научного направления от дисциплины и ее методов. Например, менеджериальный подход рассматривает процесс принятия государственных решений как управленческую деятельности. В следствие этого из фокуса внимания теряются многие ключевые факторы для его анализа.

Таким образом, достоинством данного подхода является то, что он включает в себя идеи политической, социологической, управленческой и психологической наук. Благодаря чему появляется возможность рассматривать механизм принятия государственных решений в контексте принятых норм и традиций, форм и регламентов, процедур и операций, что имеет ключевое значение для определения и выделения проблем и специфики данного процесса в России. Как отмечает А.А. Дегтярев, в рамках данного подхода категории «политический институт» уделяется гораздо большее внимание, чем понятию «политическая организация». Политические институты выполняют две важнейшие для процесса принятия государственных решений функции: социализация акторов, включенных в политическую элиту, бюрократии и групп интересов и давления, адаптируя их к правилам политической игры, и обеспечение коллективного достижения целей в условиях ограничений и имеющихся ресурсов[[75]](#footnote-75). В связи с этим, данный подход позволяет анализировать механизм принятия государственных решений в контексте принятых норм и традиций, форм и регламентов, процедур и операций, что имеет ключевое значение для определения и выделения специфики данного процесса в России[[76]](#footnote-76).

**1.3. Процесс подготовки, принятия и осуществления политических решений**

Для анализа процесса подготовки, разработки, принятия и имплементации государственного решения в данной диссертации будет использована фазово-циклическая модель (или модель политико-управленческого цикла).

Стоит отметить, что модель политико-управленческого цикла будет использована в данной диссертации исключительно как аналитический метод для отображения «ключевых точек» на которых происходят ключевые процессы работы над государственным решением в рамках процесса его принятия. Данная модель позволяет существенным образом упорядочить и структурировать процесс работы с огромным массивом информации по теме данной диссертации.

Существующая модель имеет большое количество видов, вариаций разделения и дробления процесса принятия государственного решения. Однако ее базовый критерий, который предложил Г. Лассуэлл в 1956 г., функциональное назначение каждого конкретного этапа принятия государственного решения является, своего рода, константой любой разновидности данной модели.

Например, исследователи – Б. Хогвуд и Л. Ган при рассмотрении стадии формирования проекта государственного решения выделяют в ней шесть фаз: согласование и выработка решения, решение о том, что необходимо принимать то или иное государственное решение, решение о том, как принимать государственное решение, определение ключевых вопросов, прогнозирование, определение основных целей и приоритетов, а также анализ альтернативных вариантов.

Также на различие в выделении фаз и стадий в процессе принятия решений большое влияние оказывает дисциплинарный фактор. Например, юриспруденция, психология и политология выделяют в рамках данного процесса совершенно разные этапы, обуславливая свое различие спецификой предметной области. Если рассматривать психологию, и ее бихевиоралистскую теорию, то в рамках работы У. Эдаврде «Бихевиоралистская теория решений» было выделено 10 этапов принятия государственных решений: осознание проблемы, процесс формирования представлений о задаче, выработка вариантов альтернатив, определение критериев выбора, элиминация исходных вариантов альтернатив, оценка уровня полезности каждой из них, выбор в пользу наиболее оптимальной альтернативы, процесс реализации государственного решения, оценка результатов его имплементации, корректировка государственного решения в зависимости от результатов его имплементации. В другой научной области – политологии, в основании этапизации процесса принятия государственного решения, основу которого составил подход Дж. Андерсона (книга «Принятие политических решений»), определены следующие фазы: формирование политической повестки дня, выработка альтернатив принятия государственного решения, утверждение итогового варианта решения, его реализация и оценка результатов осуществления решения.

Стоит отметить, что на подобные дисциплинарные различие ученые обратили внимание в 80-ых годах прошлого века. Исследователи Э. Вилкас и Е. Майминас выделили в процессе принятия государственных решений три параллельных субпроцесса: информационный, организационный и технологический. В рамках организационного субпроцесса, по мнению исследователей, основными критериями определения этапов принятия решений являются формы организации рабочего процесса. В информационном субпроцессе основным критерием выступают методы анализа и обработки информации, а в технологическом субпроцессе главным критерием является специфика процедур и операций. Исходи из этого, можно сделать вывод, что принятие решений включает такие ключевые субпроцессы, как анализ и оценка информации, а также применение специфического инструментария и процедур, обеспечивающих продвижение государственных решений. На основании этого можно сделать заключение, согласно которому выбор одного из вышеуказанных субпроцессов определяет специфику подходов каждой из вышеупомянутых дисциплин к рассмотрению процесса принятия государственных решений.

Как отмечает А.А. Дегтярев, для исследования процесса принятия государственных решений используют четыре «макроалгоритма» анализа: объективированная логика самого политического процесса, субъективированная логика управления данным процессом, прескриптивная логика прикладного политического анализа и общая логика политического познания. По мнению У. Данна политико-управленческий процесс и процесс создания прикладных аналитических работ переплетены настолько, что имеет смысл говорить о релевантности этапов анализа процесса принятия государственных решений его основным этапам (фазам).

Ниже будет рассмотрена ключевая для данной диссертации модель политико-управленческого цикла, которую предложили Дж. Андерсон и У. Данн. Модель имеет «пятифазовую» структуру. На первой фазе процесса принятия государственного решения происходит определение или построение политической повестки дня. Здесь осуществляется определение приоритетных проблем и включение их в главную повестку дня государственных органов власти. На второй фазе происходит разработка проектов государственного решения. Она состоит из формулирования альтернатив принимаемого государственного решения, а также отбора возможных вариантов их реализации. Третья фаза состоит в утверждении государственного решения, его легитимации посредством официальных процедур обсуждения и рассмотрения. Четвертая фаза включает в себя имплементацию и оценку государственного решения. В рамках оценки результатов реализации государственного решения происходит процесс оценивания итогов и последствий государственного решения.

По мнению исследователей Дж. Мангейма и Р. Рича перед ученым, исследующим процесс принятия государственного решения встают вопросы: в условиях его анализа в рамках фазово-циклической модели где находятся такие «точки отсчета», как начало и конец процесса принятия государственного решения и кто запускает этот процесс, а также, можно ли говорить о начале или конце процесса принятия государственного решения в модели, которая по факту носит циклический характер? Отправную точку данного процесса могут дать демонстрации, заявления политических партий, теневые группы давления или топ-менеджмент окологосударственных или государственных корпораций, чиновники или депутаты. Как справедливо отмечает А.А. Дегтярев, для того, чтобы понять природу «начала» процесса принятия государственного решения, необходимо проанализировать и понять каким образом формируется повестка дня.

Многие исследователи дробят этот процесс на несколько фаз. В частности, такие исследователи, как Р. Келли и Д. Паламбо выделяют 2 фазы: построение повестки дня и установление существующих проблем, ученые Дж. Мангейм и Р. Рич устанавливают 3 фазы: генерация требований, которые включают в себя факторы и условия, влияющие на действия правительства, артикуляция и агрегирование проблем (формирование проектов решений), выстраивание на основе этого повестки дня (рассмотрение проблемы на официальном уровне). Несколько иную этапизацию предложили Б. Хогвуд и Л. Ганн. Они включают в процесс построения повестки дня: поиск и выявление проблемы, а также решение о том, что необходимо принять решение, селекция проблемы (принятие решения о том, как будет решена проблема), а также определение самой проблемы.

Обобщая все вышесказанное можно сделать вывод о том, что процесс формирования повестки дня состоит в продвижении какого-либо вопроса или проблемы в публичную сферу его официального признания и рассмотрения. Таким образом, повестка дня представляет собой совокупность проблем, которые артикулируются интересами отдельных групп или лиц общества, на которые государство готово и способно реагировать.

В 1970-х годах американский ученых Э. Даунс задался вопросом: почему в политическую повестку дня попадают одни вопросы, тогда как другие проблемы остаются вне ее? Исходя из этого, исследователь выделил пять стадий «цикла поддержания внимания к вопросам». Первую стадию исследователь обозначил как предпроблемная стадия, в рамках которой происходит формирование проблемы, однако ее решение, ровным счетом как и внимание к ней находятся на периферии. Проблемой на этой стадии занимаются энтузиасты, либо заинтересованные эксперты. Следующий этап называется «тревожное открытие и эйфорический энтузиазм». По разным причинам (начиная с призывов к решению проблемы лидером мнений, заканчивая предложением правительства) в социуме начинается интерес к этой проблеме и существует желание ее незамедлительно решить. Следующую стадию исследователь определяет как «осознание цены прогресса». Общество или группа начинает понимать во сколько обойдется решение проблемы и скольким нужно будет пожертвовать. В частности, применительно к теме данной диссертации можно говорить о желании некоторых чиновников, депутатов и части населения повышения пенсий (с учетом «майских указов» Президента РФ) при сохранении пенсионного возраста, которое идет в разрез со сложившейся экономической и политической ситуацией в России (санкции, снижение уровня инвестиций, бюджетный дефицит). По мнению исследователя завершающей стадией является «сумеречная зона», когда другие проблемы задвигают на периферию рассматриваемую проблему. При этом, данная стадия не является завершающей. Как пишет исследователь, проблема может быть «Группа поддержки» (в лице лоббистских групп), которая может стимулировать начало новых циклов.[[77]](#footnote-77)

Также политическая повестка дня была проанализирована Р. Коббом и Ч. Элдером. По мнению исследователей, процесс построения повестки дня представляет собой переплетение субъективированного и идеологизированного процессов, в рамках которого проблема приобретает политический контекст. Например, проблема повышения пенсионного возраста. Вечная тема противостояния социалистов и либералов в развитых демократиях, и основа противостояния правительственных блоков (Министерство финансов РФ, отстаивающее решение о повышении пенсионного возраста и Министерство труда и социальной политики РФ, настаивающее на его неизменности) и межфракционных войн (КПРФ, выступающая за сохранение пенсионного возраста и часть депутатов фракции «Единая Россия», выступающая за его увеличение) в России.

Резюмируя все вышеуказанные точки зрения исследователей, можно сделать заключение – основу повестки дня (в т.ч. политической) составляет выявление проблем в обществе. По мнению исследователя Д. Дери общественно-политические проблемы можно рассматривать как нереализованные потребности, возможности или ценности для изменений в сторону их реализации путем политической деятельности. (Д. Дери) Такие проблемы зависят от деятельности политических акторов, времени и места. При этом, в случае изменения стратегии или тактики политического актора, влияющего на проблему, может меняться ее содержание.

По мнению А.А. Дегтярева, политическая проблема должна быть представлена группой интересов, имеющей большое влияние в обществе, и она должна иметь поддержку общественного мнения. Также проблема должна быть публично озвучена в СМИ для того, чтобы донести ее «ключевой месседж» до широкой (или целевой) аудитории. Затем она должна быть принята на рассмотрение государственной властью.

Разобрав структуру повестки дня, ее фазы и процесс формирования общественных проблем, остается важным нерешенный вопрос: каким образом та или иная общественная проблема попадает в политическую повестку дня? Кто регулирует включение или не включение проблемы в поле повестки дня? Поскольку в обществе проблем много. Они связаны с экономической, политической, социальной сферой и т.д. При этом многие проблемы под маской общественных выражают интересы и стремление отдельных акторов, приближенных к центру формированию политической повестки дня, рассмотреть в первую очередь именно их «общественные проблемы». В иных случаях некоторые проблемы включаются в повестку дня и решаются «форсированным методом», когда в угоду политической воле решение принимается в нарушение институциональных регламентов и стандартных операционных процедур. В некоторых случаях общественные проблемы не доходят до включения в политическую повестку дня. Связано ли это с тем, что проблема недостаточно актуальна? Или все-таки проблема кроется в другом?

Для ответа на эти вопросы в данной диссертации будет использована концепция «нерешений» политологов П. Бахраха и М. Батарса. По мнению ученых проблема контроля над политической повесткой дня входит в компетенцию механизмов государственных органов управления. По их мнению политическую повестку дня можно рассматривать как «второе лицо власти» (ссылка на них). Для осуществления функционирования этих механизмов господствующая элита применяет «средства, позволяющие ликвидировать требования, касающиеся изменений установленной в данном обществе системы распределения благ и привилегий уже на входе в систему принятия решений, душить их в зародыше, еще до того, как они были озвучены, либо, если это не удалось, искажать или разваливать во время реализации решения на завершающих стадиях политико-управленческого процесса». В результате подобной политики многие инициативы не находят своего воплощения.

Подобная ситуация происходила в конце 2013 года, когда Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ) вносила предложения и поправки в законы № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования РФ при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения» в части нецелесообразности и некорректности принятия новой формулы расчета пенсии. НАПФ предлагал исключить балльную систему, по которой невозможно спрогнозировать пенсионные выплаты через 10-20 лет, так как формула вводит более десяти коэффициентов, влияние на которых оказывают политическая, экономическая и демографическая составляющие в первую очередь. Также НАПФ выступал и выступает против заморозки пенсионных накоплений. Однако инициативы ассоциации либо не попадают в политическую повестку, либо остаются «в работе» в профильных комитетах Государственной Думы РФ, не попадая на пленарные заседания и обсуждения в силу их противоречий «официальному курсу» Президента и Правительства РФ.

Таим образом, формирование повестки дня – это отнюдь не рациональное фильтрование и распределение приоритетности рассмотрения и решения проблем. Во многом, этот процесс происходит в рамках борьбы различных элитных групп, групп давления и политических партий. Зачастую в данный процесс включаются гражданское общество, которое использует механизмы прямых действий.

Учитывая политические стратегии ключевых акторов, принимающих решения, содержание повестки дня определяют законодательные, административные, центральные и региональные органы власти. По мнению А.А. Дегтярева, если брать во внимание критерий распределения предметных сфер, полномочий и функций повестки дня, ее можно разделить «горизонтальную» (в зависимости от отрасли управления) и «вертикальную» (в зависимости от уровня администрирования). Как отмечалось выше, стратегии ключевых политических акторов («Стратегия 2020» и ежегодные послания Президента РФ) играют важную роль в формировании системы общественных приоритетов, которые задают «матрицу рангов проблем», составляющие основу селекции общественных проблем.

Повестка дня состоит из административной и законодательной части. Содержание административной повестки зависит от стратегии, целей и приоритетов политики Правительства РФ, которые, в свою очередь, формируют работу министерств и ведомств, а также определяют неформальные правила игры.

В отношении законодательной повестки дня ключевыми факторами являются предвыборные и политические заявления партий и объединений. Согласно официальному регламенту и набору стандартных операционных процедур (которые будут подробно рассмотрены в третьей главе) для того, чтобы проблеме попасть в план законодательных инициатив на год или в повестку дня Государственной Думы РФ, она проходит обсуждение в рамках партийных съездов, заседаниях политических партий, фракций и депутатских групп. Затем она выносится на парламентские слушания и обсуждение в Совете Думы и т.д.

На следующей стадии подготовки и выбора проектов государственного решения происходит оценка и обсуждение профитов и издержек, вариантов положительных и отрицательных последствий от принимаемых государственных решений.

Дж. Андерсон выделил четыре фактора, влияющих на успешную разработку и продвижение проекта государственного решения на стадии обсуждения. Во-первых, проект решения должен быть логически обоснованным и содержать полное решение существующей проблемы с возможными минимальными рисками и издержками. Во-вторых – стоимость проекта должна быть релевантна решаемой проблеме. В-третьих – политическая проходимость проекта. Он не должен радикальным образом противоречить стратегиям ключевых акторов и программам развития своей отрасли, а также учитывать интересы ключевых групп интересов и давления. В-четвертых, проект государственного решения должен позитивно восприниматься населением.

Согласно Конституции РФ право на разработку, подготовку и внесение проектов законодательных актов в Государственную Думу РФ имеют 450 депутатов, 178 сенаторов Совета Федерации РФ, 85 субъектов федерации, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, а также Верховный суд в пределах своих компетенций. При этом, не существует ограничений для полной разработки проекта государственного решения негосударственными акторами, например, в лице отраслевых ассоциаций.

Президент РФ поручает подготовить проект государственного решения (указы, распоряжения и т.д.) своей администрации или Правительству РФ. Также при Президенте РФ существуют система совещательных-консультативных органов, которые могут готовить проекты государственного решения.

Правительство РФ на этапе подготовки и селекции проектов государственного решения играет одну из ключевых ролей. Его центральный аппарат и отраслевые ведомства разрабатывают проекты решений, затрагивающие практически все направления политики и сферы жизни общества. Помимо этого, в Правительстве РФ осуществляется экспертиза и оценка проектов государственных решений.

Согласно официальному регламенту деятельности Правительства РФ, каждый проект государственного решения должен пройти юридическую экспертизу в Министерстве юстиций РФ, финансовую – в Министерстве финансов РФ и отраслевую – в том министерстве, в полномочиях которого находится проблемная область, затронутая в проекте государственного решения. В результате вышеуказанных экспертиз к каждому проекту государственного решения должны быть приложены заключения этих министерств. Благодаря такой форме и селекции в рамках разработки проекта государственного решения правительственные органы имеют функции по разработке альтернативных вариантов решения, внесение с помощью полномочий законодательной инициативы данных проектов на рассмотрение депутатов Государственной Думы, а также вынесения экспертного заключения и оценки на все прочие проекты государственных решений.

Помимо Правительства ключевую роль на данной стадии процесса играют депутаты. Уже на ранней стадии разработки проекта решения образуются рабочие депутатские группы, которые состоят из депутатов и экспертов. В Государственной Думе РФ также имеются аналитическое, правовое и организационное управления, которые формируют из концепции, разработанной депутатами проект государственного решения.

Большую роль в рамках этапа подготовки государственного решения играют группы интересов и давления, которые отстаивают и продвигают интересы различных общественных страт. Например, Национальную ассоциацию негосударственных пенсионных фондов – НАПФ можно отнести к группе, выражающей интересы среднего бизнеса в лице негосударственных пенсионных фондов, крупного бизнеса в лице государственных корпораций, которым принадлежит часть НПФ (Например, НПФ Сбербанка, НПФ Лукойл-Гарант и т.д.), граждан, родившихся после 1967 года (по закону имеют право на накопительную пенсию). Группы интересов и давления на данном этапе могут полностью разрабатывать проект государственного решения, либо формировать пакет поправок и экспертные советы, заканчивая сопровождением всего институционального маршрута проекта государственного решения, лоббируя конкретные цели и интересы.

Подобно тому, как происходит процесс дробления на субфазы этапа формирования повестки дня, точно также исследователи выделяют отдельные этапы процесса подготовки проекта государственного решения. Ученые Д, Ваймер и А. Вайнинг называют данный этап – «анализ путей решения», которая разбивается на выбор критериев оценки: идентификация политико-управленческих альтернатив, оценка, которая включает прогнозирование планируемых результатов и формирование рекомендаций к проекту государственного решения[[78]](#footnote-78).

Российский исследователь Л.Г. Евлапов разработал алгоритм формирования и выбор альтернативного проекта государственного решения. Согласно мнению исследователя, необходимо определить границу области проекта государственного решения, выяснить какой будет тип решения, выработать цели проекта государственного решения, определить его ограничения, сформулировать его наилучший и наихудший варианты, сформировать «пулл» альтернатив, произвести оценку каждой из них и определить возможности и недостатки каждой, оценить получившиеся альтернативы на предмет их эффективной реализации, провести анализ предпочтений решений по достижению целей, свести все альтернативы к допустимым вариантам, произвести редуцирование этих альтернатив к наиболее эффективным вариантам и осуществить выбор наиболее эффективной альтернативы[[79]](#footnote-79).

Подобный подход к формированию альтернатив проекта государственного решения является исчерпывающим и на практике не всегда каждый пункт, обозначенный исследователем учитывается в рамках подготовки подобного рода проектов. В связи с этим, в рамках данной диссертации наиболее применимой будет «укрупненный» вышеуказанный алгоритм, который предложил А.А. Дегтярев. Ученый выделяет 4 субфазы процесса подготовки и выбора проекта государственного решения. К первой субфазе относится определение целей, критериев и факторов, ограничивающих государственного решение. Происходит оценка имеющихся ресурсов и времени, выбор и учет критериев, анализ ограничений, определение приоритетов. Ограничениями в рамках данной субфазы могут быть не только ресурсы и время, но и стандартные операционные процедуры, формальные и неформальные нормы, институциональные регламенты, предшествующие законодательные и административные акты. Вторая субфаза связана с выработкой и генерализацией альтернативных вариантов проекта государственного решения. В рамках данной субфазы обычно выделяется два вида альтернатив: наилучшая и наихудшая. Подобная селекция служит аналитическим инструментом, благодаря которому удается выработать «промежуточные варианты», которые в конечном варианте образуют оптимальный вариант. По мнению А.А. Дегтярева, при формировании альтернативных вариантов решений необходимо учитывать 2 параметра: эффективность достижения конечных целей и возможность реализации проекта государственного решения. Третья субфаза подразумевает оценку этих альтернатив. В рамках данной субфазы готовится оценка положительных и отрицательных последствий проектируемого государственного решения с учетом выбранных критериев, которые «дают возможность оценить эти альтернативы с точки зрения их полезности как степени достижения целей, поставленных лицом принимающим решение» [[80]](#footnote-80).

Например, в рамках анализа процесса принятия государственного решения по пенсионной реформе, одним из базовых критериев выступит такой экономический критерий (наряду с политическими) как эффективность, тогда в качестве основной методики оценивания будет анализ издержек и выгод. Для формирования исчерпывающего анализа данной субфазы стоит рассмотреть работу Д, Ваймера и А. Вайнинга «Политический анализ: концепции и практика». Ученые выделяют а рамках данной субфазы три «аналитико-функциональные задачи»: формирование прогноза результата реализации каждой альтернативы проекта государственного решения, их оценки с использование отобранных отдельных критериев, сравнение данных альтернатив на основе множественных критериев.

На четвертой субфазе происходит селекция и выбор наилучшего варианта проекта государственного решения. Ученый С. Нагель является разработчиком концепции «супероптимальных решений». «Супероптимальное решение – это такое решение, которое одновременно и самым лучшим образом обеспечивает достижение целей двух отдельных групп. Одна группа – группа целей либералов, вторая – группа целей консерваторов» [[81]](#footnote-81). По мнению А.А. Дегтярева метод «супероптимального решения» является слишком ресурсозатратным. Поэтому многие аналитики ориентированы либо на поиск оптимального, либо на максимально приемлемого решения. Данный процесс проходит три стадии. На первой стадии происходит «сужение» множества альтернативных вариантов решения до максимально допустимых на основе заданных ограничений (время, юридические акты, финансы). На второй стадии происходит дальнейшее «сужение» альтернатив с помощью введения оценочных критериев (эффективность, результат) до списка наиболее эффективных альтернативных проектов государственного решения. Также оцениваются результаты и последствия от реализации каждой альтернативы. На третьем этапе решается задача выбора наиболее оптимального проекта государственного решения посредством метода экспертных оценок, вводом новых критериев и других параметров в зависимости от специфики вырабатываемого проекта государственного решения.

После фазы подготовки проекта государственного решения наступает фаза, на которой происходит согласование и утверждение государственного решения в публичной политике. Данная фаза представляет большое значение с политической точки зрения, т.к. происходит легитимация государственного решения de jure, а также в рамках реализации политической воли и социального признания или непризнания.

Российский исследователь А.А. Дегтярев предлагает рассматривать деятельность по утверждению и согласованию публичного решения в трех измерениях: 1) социально-целеполагательное измерение; 2) ориентационно-регулятивное измерение; 3) организационно-инструментальное измерение.

В рамках социально-целеполагательного измерения необходимо определить место и роль главных акторов (или «коалиций поддержки» той или иной альтернативы) в рамках согласования и утверждения государственного решения. «Коалиция поддержки» альтернативы государственного решения преследует свои интересы и пытается добиться поставленных целей, трактуя их в качестве «общественных» или отвечающим национальным интересам государства. Примеры подобного взаимодействия можно было наблюдать в преддверии принятия федеральных законов в конце 2013 года, которые были призваны реформировать пенсионную систему. Как минимум, существовало 2 «коалиции поддержки»: за реформирование пенсионной системы – Заместитель председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец, фракция «Единая Россия» в Государственной Думе РФ, Совет Федерации РФ, Министерство финансов РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, Пенсионный Фонд РФ; против реформирования пенсионной системы (либо реформирования, но с принятием существенных поправок) – Вице-премьер И.И. Шувалов, Председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова, Министерство экономического развития РФ, Центральный Банк РФ, все думские фракции, кроме «Единой России», Национальная Ассоциация Пенсионных Фондов, Российский Союз Промышленников и Предпринимателей и крупные государственные корпорации. Более подробный анализ коалиций будет произведен в третьей главе данной диссертации.

Следующее измерение характеризуется определением критериев и принципов выбора того или иного государственного решения, а также «базовыми ориентирами и регулятивами, выступающими в виде некой «навигационной системы» процесса принятия государственных решений. В целом, данное измерение можно разделить на два уровня: индивидуальные и групповые решения. Например, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ или процедура голосования в Государственной Думе РФ. Решения, принимающиеся в органах законодательной власти исходят из принципа «паритетности» голосов, тогда как тот же самый процесс в органах исполнительной власти основывается на принципах иерархии, согласования и утверждения.

Третье измерение, которое выделяет А.А. Дегтярев основывается на процессах согласования и утверждения государственных решений, формальных методах и неформальных способах взаимодействия главных акторов. По мнению исследователя, в рамках данного измерения можно наблюдать различные типы коммуникации акторов, задействованных в процессе принятия государственного решения. Ученый выделяет внутренние способы взаимодействия: координация и субординация; и внешние коммуникации: консультации, обсуждения (публичные и не публичные) государственных акторов с негосударственными при утверждении государственных решений[[82]](#footnote-82).

На основании предложенных российским исследователем 3 измерений деятельности по утверждению и согласованию публичного решения можно рассмотреть не только формально-юридический механизм, но и социальные, психологические и коммуникационные механизмы вышеуказанной деятельности.

Рассмотрев данные измерения, необходимо проанализировать каким образом юридические механизмы процесса принятия государственного решения на стадии согласования и утверждения «переплетаются» с социальными механизмами, психологическими установками и особенностями коммуникаций государственных и негосударственных акторов. Как считает А.А. Дегтярев, организационный механизм процесса согласования и утверждения проекта государственного решения имеет «тройственный характер». Подобный характер обусловлен взаимодействием лиц, принимающих решения, бюрократии (в большей части - исполнителей) и граждан.

Функционирование данного механизма осуществляется в соответствии с правилами и нормами политической и правовой культуры, которые влияют на характер формальных и неформальных интеракций между акторами, образующие в совокупности официальные регламенты и неофициальные нормы. Исследователь Г. Алисон в работе «Сущность решения» разработал категорию «стандартные операционные процедуры», в рамках которых и с помощью которых акторы принимают государственные решения. А.А. Дегтярев предлагает понимать под стандартными операционными нормами, нормы, регламентирующие некую идеальную модель порядка действий лица, принимающего решения, и его практические акции и операции, соответствующие установленному регламенту политического поведения[[83]](#footnote-83). Такие исследователи, как Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. определяют стандартные операционные процедуры как процессуально-регламентирующие нормы, которые призваны регулировать порядок действий органов законодательной и исполнительной власти в рамках принятия государственных решений[[84]](#footnote-84).

Если конкретизировать понятие операционных организационных процедур, то в качестве примера можно рассмотреть регламент работы Государственной Думы РФ. Положения регламента – это и есть алгоритмы операций, которые необходимо последовательно совершать при совершении процедуры рассмотрения и принятия законопроекта. Исследователь М.И. Левина определяет такие нормы как процессуальные, которые регламентируют формы, методы и порядок организации и деятельности законодательного органа власти[[85]](#footnote-85).

Механизм функционирования данных процедур, составляющих основу «продвижения» государственного решения, работает в рамках двух форм: вертикальной и «горизонтально-паритетной» [[86]](#footnote-86). В рамках вертикальной формы государственные решения принимаются в организационных рамках пирамидальной функционально-дивизионной структуры, которая включает многочисленные процессы межведомственных и внутриведомственных согласований, выступающих в качестве одного из главных инструментариев по фильтрации и блокировки проектов государственных решений. Подобная форма наиболее релевантная для Администрации Президента РФ и Правительства РФ. В рамках горизонтально-паритетной формы один актор, будучи официально равноправным участником процесса принятия государственного решения, имеет один паритетный голос в рамках парламентских заседаний. Подобная форма относится в первую очередь к законодательным органам власти (Государственная Дума РФ, Совет Федерации РФ).

Как следствие данной фазы процесса принятия государственного решения оформляется официальное решение, имеющее легальный характер и легитимную силу. Следующей задачей, стоящей перед акторами, является реализация государственного решения и анализ результатов его реализации.

Таким образом, последняя фаза процесса принятия государственных решений называется реализация и анализ результатов принятого решения.

Исследователи Дж. Прессман и А. Вилдавски понимают под реализацией решений «процесс взаимодействия совокупности целей с набором акций, которые претворяются в жизнь адекватно достижению этих целей» [[87]](#footnote-87). Российский ученый В.В. Лобанов определяет реализацию решений как планомерный, динамичный и постоянный процесс использования ресурсов для достижения конкретных целей, в котором принимают участие различные государственные и негосударственные институты[[88]](#footnote-88).

Таким образом, под реализацией государственного решения в данной диссертации будет пониматься процесс имплементации проекта государственного решения государственными и негосударственными институтами в соответствии с конкретными целями и задачами. Механизм этого процесса по мнению Р. Рипли и Г. Франклина включает акторов, институты и организации, процедуры и технологии, позволяющие продвинуть конкретные интересы для достижения поставленных целей[[89]](#footnote-89).

По мнению А.А. Дегтярева ключевая роль в рамках фазы имплементации государственного решения принадлежит бюрократии. Его позицию также подтверждает исследователь Дж. Андерсон: «государственная политика в основном осуществляется в рамках целостной системы административных органов (ведомств), которые называются бюрократией» [[90]](#footnote-90).

В политологии сложилось 2 модели интерпретации процесса имплементации государственных решений: «сверху-вниз» (top-down) и «снизу-вверх» (bottom-up).

Модель «сверху-вниз» впервые ввели исследователи Дж. Прессман и А. Вилдавски. В рамках данной модели в процессе реализации государственного решения должны быть строго соблюдены цели, сформированные на этапе проектирования этого решения. Таким образом, цели, принятые «сверху», должны быть реализованы исполнителями «внизу». Другим важным пунктом данной модели является опора на цепочку причинно-следственных связей между исходными условиями государственного решения и его последствиями. Это необходимо для оказания оперативного воздействия «сверху» с целью изменить поведение и положение тех, кто «снизу». Помимо этого исследователи пишут о важности достижения социально-политического консенсуса между основными акторами «верхов» и «низов» в процессе реализации государственного решения.

Модель «снизу-вверх» (bottom-up). Фокус исследования в рамках данной модели падает на анализ деятельности так называемых «уличных бюрократов», которые выполняют функции оперативного исполнения государственного решения[[91]](#footnote-91). По мнению исследователя М. Липски: «в процессе своей деятельности чиновники «уличного» уровня принимают решения, которые влияют на жизнь людей. Они определяют, кто может являться рецепиентом социальной помощи, кто – правонарушителем или удачливым человеком, что влияет на отношение окружающих к этому человеку и на его самооценку» [[92]](#footnote-92).

Таким образом, на данной стадии процесса принятия государственного решения цикл завершается. По мнению, А.А. Дегтярева, после того, как произошла стадия имплементации решения необходимо произвести оценку промежуточных или конечных результатов. На основании этого дальнейшее решение может иметь несколько векторов развития в виде продолжения политического курса, внесения в государственное решение корректировок или так называемого «сворачивания» проводимых мероприятий.

В качестве вывода необходимо отметить, что фазово-циклическая модель является наиболее релеватноной моделью анализа государственных решений, характеризующихся масштабностью и длительным временным промежутком процесса его принятия и реализации. Помимо этого, данная модель позволяет закрепить в четких рамках такой динамических процесс, как принятие государственных решений без существенной потери таких ключевых критериев, как внешняя среда, группы интересов, учет формальных и неформальных норм на каждом из вышеуказанных в параграфе этапов. Помимо этого, данная модель не ограничивает рассмотрение социокультурного контекста процесса принятия государственных решений. Недостатком данной модели можно считать излишне жесткую периодизацию и способность ввести исследователя в последовательную логику движения от точки А до точки В. Однако, на практике, государственные решения могут иметь абсолютно не поддающийся логике и непоследовательный характер (в силу высокой субъективной составляющей поведения лиц принимающих решения и закрытым и не публичным характером взаимодействий акторов).

Принятие государственных решений является динамичным и отчасти закрытым процессом, который по этой природе создает методологические проблемы формирования научной теории в ее классическом понимании. На наш взгляд, теориям принятия государственных решений будет всегда свойственна такого рода «рыхлость» и дисциплинарная разнородность, обусловленная «погоней» ученого за теоретическими и аналитическими рамками во многом нерациональной человеческой деятельности, основная часть которой происходит в «черном ящике».

**ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РФ**

**2.1. Влияние акторов и групп интересов на процесс принятия государственных решений в рамках реформирования пенсионной системы**

Исходя из методологии диссертации и характеристики пенсионной системы, для анализа можно выделить следующие группы интересов в рамках реформирования пенсионной системы: президент РФ. правительство РФ (включая социальный и экономический блок), Государственная Дума РФ (включая политические партии), представители сферы бизнеса (НАПФ, РСПП) и социальные группы (пенсионеры).

В контексте выбранной методологии, подробно рассмотренной в параграфах 1.1, 1.2 и 1.3, необходимо определить особенность политической институционализации власти в России, иными словами дать характеристику той среде, в которой находятся акторы. Процесс принятия государственных решений находится в тесной корреляции с политической властью, которая, в свою очередь, влияет на институциональный дизайн. По мнению Л. Пая, она имеет черты «незападного политического процесса» [[93]](#footnote-93).

Исследователь относит к ним слабую выраженность границы между различными сферами общественной жизни (или вообще ее отсутствие), преобладание интересов элит и клик в рамках процесса принятия государственных решений, существенные различия в политической ориентации и поведении различных сегментов общества (поколений, этносов и т.д.), символизм и эмоциональность в восприятии политического процесса, а также слабую зависимость государственных решений от политических дискуссий в обществе и т.д. Таким образом, Л. Пай видит зависимость силы и влияния политического института от политической культуры и традиций в обществе.

Подобная характеристика «незападного политического процесса» позволяет проводить сравнительные параллели с российским политическим процессом. Вследствие слабой выраженности границ между общественными сферами область политики не отделена от других сфер. Это происходит в силу неразвитости институтов гражданского общества, которые должны ее ограничивать и контролировать, а также специфики политической власти. Например, в России властные отношения пронизывают все общественные институты (формальные и неформальные), нормы, виды деятельности, ценности и ориентации политической культуры[[94]](#footnote-94).

Для более детального анализа особенностей принятия государственных решений в России необходимо ввести ряд параметров и оценочных критериев к основным акторам и институтам, которые предлагает А.А. Дегтярев. В их число входят 2 ключевых параметра: «положение института/актора» и «потенциал актора/института». Параметр «положение института/актора» включает в себя критерии оценки: 1) официальный статус актора или института и диапазон его властных полномочий; 2) функциональная позиция данного объекта в рамках процесса принятия государственных решений; 3) возможность и уровень неформального влияния на других участников данного процесса; 4) его политические приоритеты. Параметр «потенциал актора/института» также содержит ряд оценочных критериев: 1) комплекс контролируемых объектом ресурсов; 2) индивидуально-групповые параметры; 3) степень потенциальной возможности мобилизации ресурсов[[95]](#footnote-95).

Анализ институтов с позиции вышеуказанного подхода будет начат с института президента.

Теоретические подходы к определению российской модели института президента различны. Некоторые ученые полагают, что в РФ сложилась смешанная полупрезидентская республика, аналогом которой является французская модель. В качестве основания для данного тезиса выступает сочетание в России элементов президентской и парламентской республик и наличия конституционной возможности Государственной Думы РФ противостоять институту президента. Данные возможности закреплены в статьях конституции РФ о решении вопроса доверия парламента правительству; согласования с Государственной Думой РФ назначения председателя правительства, ограничения прав президента РФ в части роспуска нижней палаты парламента. Однако подобные конституционные ограничения не релевантны тем, что существуют в современных формах смешанного режима, так как на практике в России отсутствуют механизмы конституционной ответственности правительства перед парламентом и институт контрасигнатуры в отношении актов президента. Также стоит отметить, что как юридические, так и фактические полномочия президента РФ в вопросах контроля и отставки правительства больше тех, которыми располагает президент Франции.

Некоторые ученые, основываясь на праве президента распустить российский парламент, считают, что российская модель президентства является аналогом американской. В конституции РФ такая прерогатива связана с процедурой согласования Государственной Думой РФ назначения председателя правительства, а также с возможностью российского парламента отклонить предложенного главу правительства. При этом президент РФ имеет право распустить парламент или отправить в отставку правительство РФ. Из этого следует, что решение вопросов, касающихся отставки правительства или роспуска парламента находится в ведении президента РФ. Таким образом, в России правительство несет ответственность не перед парламентом, а в первую очередь, перед президентом. В подобных условиях согласование Государственной Думой назначения председателя правительства не является необходимым условием, хотя и закреплено в конституции РФ. Также президент РФ, формально не являющийся главой исполнительной власти, может председательствовать на заседаниях правительства РФ и имеет полномочия отправить его в отставку без согласия парламента. По мнению О.В. Гаман-Голутвиной подобная ситуация решает любой потенциальный конфликт между Государственной Думой РФ и президентом РФ по вопросу о формировании правительства в пользу президента, а парламентский вотум недоверия если и будет (с учетом партийного большинства членов пропрезидентской партии «Единая Россия»), то не повлияет на формирование и работу правительства РФ. Исходя из этого можно сделать вывод, что по американской конституции президент США возглавляет исполнительную власть, а российский президент по конституции — нет; президент США не имеет конституционных прав роспуска конгресса, президент РФ в этом отношении законом не ограничен.

Также существуют ученые, определяющие российскую модель института президентства как суперпрезидентскую республику. Ее особенностями являются недостаточно последовательная реализация принципа разделения властей, так как приведенная выше модель ориентирована исключительно на институт президентства. Согласно конституции РФ, полномочия президента РФ превышают права и возможности президента в классической президентской модели. Помимо этого, российский президент имеет полномочия в условиях кризиса реализовать все меры чрезвычайного положения без его формального введения. При этом, полномочия президента РФ возрастают еще больше в случаях, связанных с охраной государственного суверенитета и конституции, а также президентских прерогатив в области исполнительной власти.

По мнению О.В. Гаман-Голутвиной механизм разделения властей в России будет еще больше концентрироваться в рамках института президентства, а парламент и судебная власть будут играть еще меньшую роль сдержек и противовесов в формировании публичной политики, политического процесса и процесса принятия государственных решений. В отличии от президента США, президента РФ сложно подвергнуть процедуре импичмента. Основаниями для этого служат обвинения в государственной измене[[96]](#footnote-96), которые должные быть подтверждены решением Верховного суда РФ о наличии в действиях президента признаков нарушения закона, а также решением Конституционного суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

При рассмотрении конституционных полномочий президента РФ и сравнив их с его фактическим положением в системе разделения органов, в данном диссертационном исследовании было сделано предположение, согласно которому, президент РФ обладает двумя статусами: конституционным (формальным) и статусом арбитра (неформальным), в рамках которого он обеспечивает взаимодействие государственных органов и осуществляет их контроль. Стоит отметить, что подобный статус президента РФ можно сравнить с положением президента Франции, который, согласно конституции, занимает первое место среди государственных органов, выступает арбитром и гарантом государства. Как отмечалось выше, для реализации функций арбитра у президента РФ имеются государственно-правовые инструменты: право роспуска Государственной Думы, система ответственности правительства перед ним, а также право применения вето.

Как отмечает ряд исследователей, реальные полномочия президента не всегда соприкасаются с конституционными нормами. Для характеристики данного положения существует специальный термин – «метаконституционная власть президента» [[97]](#footnote-97). Напрямую такая власть не противоречит законодательству, однако она не всегда может ему четко соответствовать.

Таким образом, как было отмечено выше, сущность института президентства в России состоит из конституционной и фактической основы. Согласно Конституции РФ и в отличии от американской конституции президент РФ не является главой исполнительной власти, однако он «de facto» монополизирует ключевые компетенции исполнительной власти, фактически осуществляя руководство правительством и всей системой исполнительной власти. Например, в соответствии с указом президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. непосредственно президенту подведомственны: Министерство внутренних дел, Министерство чрезвычайных ситуаций, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерств юстиции РФ, СВР, ФСБ, ФСО и ряд других. Таким образом, отношения президента РФ и правительства РФ основаны на приоритетности президентской власти. Президент РФ может отправить правительство в отставку без публичного объяснения причин. Подобные случаи происходили, когда В. В. Путин отправил в отставку правительство М.М. Касьянова в 2004 г. и М.Е. Фрадкова — в 2007 г.

Правительство РФ под руководством Д.А. Медведева характеризуется наличием внутренних противоречий, которые обусловили разделение ключевых министерств (подконтрольных премьер-министру) на два конкурирующих блока: социальный (под руководством вице-премьера О.Ю. Голодец и министра труда и социальной защиты М.А. Топилина) и экономический (первый вице-премьер И.И. Шувалов, экс-министр экономического развития А.В. Улюкаев, министр финансов А.Г. Силуанов). Причиной противоборства двух блоков стала реформа пенсионной системы. Стоит отметить, что особенностью противоречий текущего состава правительства РФ является не функциональный и традиционный конфликт интересов министерства экономического развития РФ и министерства финансов РФ, которые выражались в условных категориях «траты-сбережения». Важно подчеркнуть, что два вышеуказанных актора консолидировались против социального блока в вопросах дальнейшего реформирования пенсионной системы.

По мнению А.Л. Кудрина Правительство РФ, сформированное в 2012 году, является «техническим»: «Это не правительство прорыва. У меня большие сомнения в том, что оно сумеет адекватно ответить на все вызовы, стоящие сегодня перед Россией» [[98]](#footnote-98). Иными словами созданное, чтобы исполнять указы и задачи президента РФ, принимая критику на себя в случае неудач и непопулярных инициатив Президента РФ.

Таким образом, в 2012 году центр принятия государственных решений переместился вслед за В.В. Путиным из правительства РФ в администрацию президента РФ. Такого же мнения придерживается А.Л. Кудрин, который считает, что центр принятия государственных решений перешел вместе с В.В. Путиным в Кремль: «Я допускаю, что Путин мог бы и хотел бы больше конкретной работы отнести в правительство, но вряд ли он отпустит вожжи и передаст большие полномочия в силу того, что он как и раньше, так и сейчас привык все пропускать через себя» [[99]](#footnote-99).

Изменение расстановки сил в 2012 году, когда В.В. Путин назначил в администрацию президента РФ в ранг советников и помощников практически всех «своих» вице-премьеров и министров, которые были в его правительстве, ослабило позиции Правительство РФ в системе принятия решений в пользу института президента. По мнению экс-ректора РЭШ С.М. Гуриева: «По всей видимости, Путин считает, что в новой роли они (экс-министры) будут предоставлять ему актуальную информацию о состоянии дел в экономике независимо от министров. Это поможет президенту принимать решения» [[100]](#footnote-100).

Исходя из этого, Президент РФ создал в своей администрации совещательный орган – «теневое правительство», который бы заменял функции Правительства РФ по ключевым направлениям развития.

По мнению А.Л. Кудрина, должность главы Правительства дает широкие возможности в рамках принятия государственных решений: «От позиции председателя правительства очень многое зависит, в том числе и потому, что и президент, в данном случае Путин, прислушивается к качественным разработкам, которые ему могут положить на стол …Я не ожидаю от него (Дмитрия Медведева) перехода к качественному управлению и подготовки качественных реформ» [[101]](#footnote-101).

Также президент РФ имеет формальные и неформальные механизмы воздействия и влияния на законодательные органы власти. Так, например, в отличие от президента США он имеет право законодательной инициативы, подписывает и обнародует принятые федеральные законы либо отклоняет их, извещая об этом верхнюю и нижнюю палаты парламента. При этом, вето президента может быть преодолено квалифицированным большинством обеих палат парламента РФ[[102]](#footnote-102). Однако такой практики в российском политическом процесса 2000-х годов не было.

Рассматривая отношения акторов исполнительной и законодательной власти в России, необходимо обратиться к исследованию А.И. Соловьева «Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе: проблемы и перспективы». По мнению исследователя, переход власти к Б.Н. Ельцину характеризовался кризисами в отношениях между законодательной и исполнительной властью. В этот период парламент начинает выполнять исключительно законодательную функцию, лишаясь распорядительной. По мнению А.И. Соловьева с этого момента начинается кризис российского парламентаризма и ослабление роли и влияния Государственной Думы РФ в процессе принятия государственных решений.

Как отмечает А.И. Соловьев, с 1993-1997 годы происходит усиление исполнительной власти и конституционное закрепление ее прерогатив. Растущий политический напор исполнительных структур подавляет систематическое сопротивление представительных органов. Исполнительные структуры, благодаря закреплению своего доминирующего положения в Конституции, начинают зондировать почву для поиска диалога с оппозицией, пытаясь одновременно выстроить и новые отношения с представительными органами. На фоне происходящего возрастания роли исполнительной власти, представители законодательной и исполнительной власти постепенно встраиваются в активно формирующуюся клановую систему государственной власти и управления.

С 1997 – 2000 гг. происходит укрепление положения исполнительной власти и ее институтов, как в федеральном центре, так и в регионах. Таким образом, исполнительная власть становится доминирующей в государстве. И если de jure функции и полномочия между ветвями власти были перераспределены одинаково, то de facto доминирующее положение исполнительной власти не подвергалось никакому сомнению. Исполнительная власть все шире использует конституционный порядок для того, чтобы получить фактические преимущества в политическом пространстве.

С 2000 г. и по настоящее время продолжается стремление исполнительной власти максимально использовать свое политически лидирующее положение. Это связано и с тем, что происходит реформирование режима с целью усиления централизации власти и повышения политических прерогатив исполнительных структур в центре и на местах[[103]](#footnote-103).

Российский институт парламента в виде Государственной Думы и Совета Федерации выполняет функции легитимации государственного решения, исполняя тем самым, церемониальную и символическую роль. Необходимое большинство голосов для принятия решения обеспечивает пропрезидентская партия «Единая России», тем самым нивелируя такие механизмы и основы работы парламента, как политический торг, коалиционность, дискуссионность и представление большего числа интересов различных политических сил и слоев населения.

Центральный банк РФ является одним из главных экономических акторов страны. Являясь главным координирующим и регулирующим органом кредитной системы России, он может влиять на принятие государственных решений не только в экономической сфере. Дополнительным преимуществом данного актора является его официальный статус. Согласно статье 75 Конституции РФ[[104]](#footnote-104) и Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[[105]](#footnote-105), Банк России выполняет свои функции и реализует полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России — по обязательствам государства[[106]](#footnote-106).

Также стоит отметить, что возглавляет Центральный Банк – Э.С. Набиуллина – экс-министр экономики и помощник президента по экономическим вопросам, что является мощным ресурсом не только формулирования альтернатив, но и прямой возможности влиять на главного актора процесса принятия государственных решений в России – президента.

Яркими тому примером служит попытка влияния на процесс реформирования пенсионной системы. Важно подчеркнуть, что Набиуллина Э. С. последовательно в течении первой половины 2012 года выступала против реформирования пенсионной системы.

В целом, государственные акторы в России обладают высоким статусом и широкими властными полномочиями, которые позволяют им принимать государственные решения не только в пределах своих компетенций. Исследуя официальный статус и связанные с ним властные полномочия, необходимо отметить, что А.А. Дегтярев, С.Г. Кордонский, О.Г. Мясников и другие исследователи связывают данный критерий с эффективным функционированием власти и механизмами рекрутирования элиты. Эффективное существование власти означает, что она обеспечивает горизонтальную и вертикальную интеграцию элиты. При этом, стоит отметить, что политические элиты не сводятся к правящим слоям государственных служащих, а представляют собой всю совокупность высокостатусных групп общества, которые реально влияют (посредством формальных и неформальных норм и процедур) на принятие государственных решений и участвуют в распределении властных ресурсов. Как отмечают исследователи, в России высока роль неформальных обменов ресурсами, административного предпринимательства, «сетей» негласных отношений («административная рента») между госаппаратом и бизнес-сферой[[107]](#footnote-107). А.А. Дегтярев связывает характер официального статуса со способами его легитимации и разграничивает приобретение данного статуса путем выборов или назначения. Например, путем прямых выборов приобретают официальный статус депутаты парламента, руководители региональных и муниципальных легислатур, а также главы регионов (с перерывом с 2005-2012 годы), а непрямых – члены Совета Федерации. Яркий пример назначений – утверждение губернатора того или иного региона президентом РФ (с 2005-2012 годы). В свою очередь, властные полномочия, приобретаемые как «по-вертикали» (федеральный, региональный и муниципальный уровень), так и «по-горизонтали» (центральные и отраслевые органы государственной власти) в России имеют свои особенности. Как пишут такие исследователи теории принятия государственных решений и лоббизма, как А.А. Дегтярев, П.А. Толстых, С.П. Перегудов, С.С. Сулакшин независимо от официального статуса, распределение властных полномочий в России у различных государственных органов отличается друг от друга. Так, например, решения, принимаемые Министерством финансов или Министерством обороны РФ будут при их рассмотрении иметь больший политический вес в Государственной Думе или в Администрации Президента РФ, чем аналогичные по официальному статусу решения Министерства природных ресурсов и экологии РФ или министра, ответственного за организацию работы Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства». Политический вес является главным атрибутом неформальным статуса актора и сопряжен с актуальными проблемами в обществе, а также повышает степень доступа к главному центру принятия государственных решений в России – Президенту. В свою очередь политический вес президента РФ как у политического актора самый высокий. Благодаря этому, институт президента в России имеет по факту неограниченные полномочия в сфере принятия государственных решений и воздействия на данный процесс. Например, парламентский институт и политические партии ни разу не блокировали инициативы Президента РФ (начиная с 2000-х годов) несмотря на общественные резонансы и парламентские дискуссии. Подобная ситуация была с принятием решения о реформировании (ставшем уже ежегодным) пенсионной системы, в частности, с инициативой по введению системы гарантирования и заморозки накоплений. В октябре 2015 года В.В. Путин заявил в СМИ о том, что необходимо «заморозить» пенсионные накопления граждан в 2016 году[[108]](#footnote-108). В начале декабря Государственная Дума РФ приняла соответствующий законодательный акт[[109]](#footnote-109). Это несмотря на то, поступали предупреждения о финансовых и социальных рисках от Банка России, Министерства финансов и Министерства экономического развития РФ[[110]](#footnote-110).

Как уже было рассмотрено в предыдущих главах, механизм процесса принятия государственных решений состоит из фаз и циклов, в рамках которых акторы могут разрабатывать, вносить, обсуждать, влиять и принимать государственные решения. При этом, важно рассматривать как юридические, так и реальные функции государственных акторов, которые могут оказывать существенное влияние на различных этапах процесса принятия государственных решений. Например, Президент РФ является высшим государственным институтом в России, который может утверждать административные акты – Указы. Формально, он может играть ключевую роль в рамках любого этапа законодательного процесса, используя право законодательной инициативы и право блокирования той или иной законодательной инициативы, которая идет в разрез с обозначенной им государственной политикой.

В рамках анализа потенциала политического актора, необходимо рассмотреть объемы, типы и виды контролируемых им ресурсов: административные, материальные, экономические, символические, коммуникационные и др. Соответственно для принятия того или иного государственного решения акторам необходимо задействовать различные виды ресурсов. Например, используя официальные нормы и регламенты комитет Государственной Думы РФ по бюджету и налогам может вносить изменения или предлагать поправки практически во все законопроекты. Благодаря такому ресурсу как СМИ, политические акторы посредством интервью, комментариев или статей могут влиять на процесс принятия государственных решений, путем создания повестки дня. Подобной тактикой особенно активно пользовался президент РФ в 2012 году, когда было опубликовано 7 статей в крупнейших изданиях России с его политической программой развития России.

Например, в рамках принятия решения о начале пенсионной реформы был активно задействовать коммуникационный ресурс, в рамках которого акторы пытались разъяснить основные положения реформы или «надавить» с помощью конструирования общественной дискуссии на лиц, принимающих решения. Например, глава НАПФ (Национальная ассоциация пенсионных фондов) Константин Угрюмов в 2013 году отмечал, что «Предлагаемые пенсионные новшества способны окончательно подорвать экономику» [[111]](#footnote-111). Критическую позицию также занимали в РСПП (Российский союз промышленников и предпринимателей), представители которого уведомляли Правительство РФ о неверных путях реформирования пенсионных системы, тогда как по их мнению необходимо повышать пенсионных возраст и развивать систему негосударственного пенсионного обеспечения[[112]](#footnote-112). Более резкую и критическую позицию выражал экс-министр финансов А.Л. Кудрин, который несмотря на лишение портфеля министра является неформальным актором, способен оказывать влияние на процесс принятия государственных решений. По его мнению: «это сверхнеудачный шаг правительства, поскольку можно было другими способами решить проблему надежности вложений пенсионных средств» [[113]](#footnote-113). В 2014 году аналогичную, но более мягкую позицию займет экс-министр экономического развития РФ Алексей Улюкаев: «Я до сих пор глубоко убежден, что те 243 млрд рублей накопительных пенсий, которые были заморожены, мы должны отдать тем НПФ, которые пройдут акционирование и проверку регулятора, и что застрахованным лицам все должно быть компенсировано» [[114]](#footnote-114). Также министр отметил, что он против заморозки пенсионных накоплений в 2015 году. В 2015 году к противникам главного «тормоза» реформирования пенсионной системы РФ присоединился министр финансов. На форуме «Россия зовет!» он выразил надежду, что продление моратория на передачу пенсионных накоплений на 2016 год будет последним[[115]](#footnote-115).

Также стоит отметить существование наряду с официальными органами власти неформальных объединений, которые могут обладать высоким статусом. К таким относятся социальный и экономический блок правительства РФ, объединяющие в себе вице-премьеров и соответствующие министерства.

Подобный пример также хорошо характеризует институт правительства как агента процесса принятия государственных решений, характеризующегося внутриэлитным расколом и низким статусом актора, способного влиять на процесс принятия государственных решений. Весной 2015 года Дмитрий Медведев объявил о принятом решении сохранить накопительную пенсию и не продлевать «заморозку» пенсионных накоплений[[116]](#footnote-116). Однако вскоре оно было пересмотрено на прямо противоположное. Внутриэлитные противоречия и борьбу интересов создают в Правительстве РФ две крупные конкурирующие группы: социальный (Вице-премьер Ольга Голодец, Министерство труда и социальной политики) и экономический (Министерство финансов, Министерство экономического развития) блоки. В рамках нового этапа (с конца 2013 года) реформирования пенсионной системы России социальный блок настаивал на принятии законов о «заморозке» накопительной части пенсии и ужесточении контроля за негосударственными пенсионными фондами, вплоть до ликвидации накопительной пенсии, аргументируя свою позицию тем, что необходим закрывать текущий дефицит Пенсионного фонда РФ[[117]](#footnote-117). В свою очередь, экономический блок неоднократно предупреждал о снижении доверия населения к пенсионной системе, потере инвестиционной привлекательности российской экономики и ликвидации «длинных денег», как ключевых драйверов экономического роста (особенно во врем экономического кризиса). В следствии внутриэлитных противоречий и политического торга. Таким образом, в рамках процесса принятия государственных решений институт правительства в России выполняет две функции: разработка решения и его имплементация. При этом, какого-либо существенного влияния на процесс выработки или существенного изменения концепции государственного решения данный институт не оказывает.

Помимо институтов, как отмечалось выше, на процесс принятия государственных решений оказывают влияния неформальные группы давления. Как отмечает Мясников О.Г. в России велика роль неформального обмена ресурсами, административного предпринимательства («административная рента»), «сети» негласных отношений между госаппаратом и бизнес-сферой[[118]](#footnote-118). В рамках описанной выше институциональной модели принятия государственных решений, неформальные объединения могут представлять интересы в процессе подготовки или обсуждения проекта государственного решения в Правительстве или Государственной Думе РФ. Например, такой политики придерживается РСПП, организуя формат «трехсторонней комиссии» между бизнесом и государством, в рамках которой представители Правительства могут обсудить и в некоторых случаях выработать совместные инициативы с бизнес-сообществом. В Государственной Думе существуют профильные комитеты, которые могут устраивать общественные слушания по той или иной инициативе.

На наш взгляд, трудность выстраивания взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью, а также слабость законодательной власти и безынициативность правительства РФ, заключаются в том, что в России отсутствовал политический опыт парламентаризма, а президентская власть обуславливалась многолетним стремлением к сильному лидеру. В связи с этим, доминирующее положение исполнительной власти является хоть и не естественным процессом, но вполне логичным, который подвергается объяснению. Так или иначе, многовековой след монархического и тоталитарного режима не мог просто пройти, не оставив свой след в политической культуре и институциональной среде. В связи с этим, как исполнительным, так и представительным органам власти была свойственна тенденция к авторитаризму и монополизации власти.

Как полагают многие авторы, в России не сбалансирован принцип разделения властей, существует весомое преобладание власти президентской, что не может не оказывать влияние на функционирование парламента. В работе В.Н. Амелина и К.М. Пинчука говорится, что полномочий у парламента недостаточно, а Государственная Дума занимает «подчиненное положение по отношению к Президенту» [[119]](#footnote-119).

За президентом признаются обширные полномочия в деятельности всех ветвей власти, однако, сам президент ни к одной ветви власти не принадлежит, но делается упор на власти исполнительной, таким образом, фактически реализуется президентская форма правления, образуя дисбаланс в функционировании принципа разделения властей. Таким образом, сосредоточение весомых полномочий в руках главы государства является одной из проблем, которая влияет на развитие парламентской демократии, институтов гражданского общества и демократических процедур при принятии государственных решений.

Парламент не может прямо влиять на исполнение законов, на деятельность правительства РФ и других органов государственного управления. Федеральное Собрание принимает законы, но не несет ответственности за их исполнение. Данный орган власти не располагает достаточными инструментами воздействия на другие ветви власти, которое бы было направленно на обеспечение исполнения принятых законов. По мнению Г.Н. Селезнева, из истории России следует, что «парламентаризм в России был и остается нежеланным ребенком для правящих кругов»[[120]](#footnote-120). Так как существуют весомые политические силы, которые заинтересованы в ограничении роли парламента, которой бы превратился в «ассамблею», которая не выражала самостоятельной роли в государстве. Такие устремления, несомненно, связаны с превалированием роли президента и исполнительной власти.

В процессе демократизации страны, парламент должен был поддерживать данный курс, но в деятельности парламента прослеживалась противоречие. С одной стороны, парламент поддерживал политический курс, который был выбран исполнительной властью, с другой стороны, парламент должен был стремиться к корректировке правительственного курса реформ, которые бы отвечали запросам и интересам граждан. Неоднократно менялся порядок формирования Совета Федерации, власть пошла на отказ от ее выборности. «Периодичность «уточнения» электоральных «правил игры» наводит на мысль, что они обусловлены в первую очередь расстановкой политических сил и, как и сто лет назад представляет собой одну из технологий, используемых «верховной» властью для закрепления своего доминирующего положения»[[121]](#footnote-121).

М.И. Бирюков и В.М. Сергеев не отрицая существенного влияния и полномочий президента перед парламентом, также отмечают, что этим институтом легко манипулировать, однако признают: «Не всякое президентское правление непременно заканчивается крахом демократии или периодом нестабильности»[[122]](#footnote-122), но всегда сосуществованию президента и парламента сопутствует соперничество, хотя они должны преследовать одни и те же ценности, в первую очередь – заботиться о своих гражданах.

Отдельно стоит рассмотреть политические партии. В рамках данной диссертации будут проанализированы партийные программы и их официальная позиция по поводу реформирования пенсионной системы следующих политических партий – «Единая Россия», ЛДПР, «Справедливая Россия», КПРФ, «Яблоко» и «Парнас».

Стоит отметить, что наиболее подробно пенсионная проблематика и ее решение описаны в программе «Справедливой России». Политическая партия делает акцент на недопустимости постоянного реформирования пенсионной системы и предлагает вернуться к солидарной системе пенсионирования без накопительного компонента[[123]](#footnote-123). Таким образом, партия увеличивает нагрузку на бюджет и значительно расширяет социальные обязательства государства. Кардинальным образом отличается от позиции «Справедливой России» позиции партий ЛДПР и «Яблоко» [[124]](#footnote-124)[[125]](#footnote-125). Обе партии в своих программах стоят на либеральных позициях по поводу реформирования пенсионной систем, выступая за сохранение накопительного компонента, введение стимулов для добровольной пенсии, решение проблемы «серых зарплат», повышение существующей пенсии и др. ЛПДР радикально выступает за ликвидацию солидарной системы пенсионирования, а «Яблоко» предлагает планировать реформу на 50 лет и создать Фонд старшего поколения, который должен быть отделен от ПФР и эффективнее выплачивать накопительную и добровольную пенсию. В свою очередь, партия «Парнас» предлагает создать прозрачные правовые условия для того, чтобы граждане участвовали в накопительной и добровольной пенсионной системе и покрыть дефицит ПФР за счет ликвидных государственных средств[[126]](#footnote-126). Меньше всего о пенсионной системе содержится в программах КПРФ и «Единой России» [[127]](#footnote-127)[[128]](#footnote-128). КПРФ ограничивается текущей проблематикой пенсионеров, которые составляют ядро ее электората, а «Единая Россия» аккуратно отражает в программе краткосрочные цели по повышению пенсии до МРОТ.

Официальная позиция политических партий в целом, совпадают с их программными заявлениями, особенно, в части, касающейся повышения пенсий и критики пенсионной реформы. При этом, стоит отметить, что несмотря на близость позиций по ряду вопросов в рамках пенсионной системы, политические партии не образовывали фракционные союзы для выдвижения поправок и отдельных законопроектов, которые могли бы найти отражение их программ. Во многом, политические партии прибегают к пенсионной тематике не для решения какого-то конкретного вопроса, а для активации активного электората в лице пенсионеров, и использовании инфоповода о реформировании пенсионной системы для PR. Конкретных шагов по имплементации программных заявлений на практике ни у одной политической партии за период с 2014 – 2016 не наблюдалось.

Подобная специфика функционирования ключевых политических институтов и организаций отражается на способах и механизмах принятия государственных решений в России. Сильная президентская власть, подконтрольное правительство РФ и слабый парламент обуславливает функционирование одного центра принятия государственных решений в России – президента. Ввиду институциональной организации России именно он формирует политическую повестку и разрабатывает стратегические и ключевые решения, которые могут быть оформлены как юридические Указы, так и представлять собой вид публикации заявлений в СМИ – «майские указы».

Правительство РФ и Государственная Дума РФ – выполняют функцию исполнителей воли президента РФ. Несмотря на это стоит отметить, что в рамках пенсионной реформы в правительстве РФ произошел конфликт интересов двух блоков: социального и экономического, произошло взаимодействие правительства РФ и Государственной Думы в лице политической партии «Единая Россия», в конечном итоге основные положения реформы были приняты несмотря на конфликт интересов внутри правительства РФ и обсуждение проекта реформы с парламентом.

На наш взгляд, необходимо разделять нормативно-правовое и фактическое положение и потенциал государственных акторов в России. Например, нормативно-правовое положение у парламента не только принимать законы, но и контролировать деятельность президента РФ и правительство РФ. Таким образом, благодаря Конституции РФ парламент должен быть одним из ключевых центров принятия решений и иметь серьезное влияние на формирование повестки дня, а также ограничивать президента РФ в его стремлении влиять на все фазы принятия государственного решения и контролировать правительство РФ по поводу реализации законов. Однако, исходя из приведенных выше оценок данного института, его фактическое положение и реальные полномочия сильно ограничены и состоят в принятии конкретных законов «de facto».

Последовательно переходя от анализа институциональных акторов в виде Правительства, Парламента, Президента, общественных организаций типа КГИ, нельзя подробно не остановиться на рассмотрении такой социальной группы как пенсионеры (в том числе будущие пенсионеры, поскольку реформа направлена именно на них).

Начиная с 2008 года из данных опроса ВЦИОМ следует, что россияне считают проблему пенсионного обеспечения одной из ключевых наравне с безработицей и здравоохранением. При этом, подавляющую долю людей, которые вносят пенсионное обеспечение в проблемное поле составляют граждане, достигшие возраста 60+[[129]](#footnote-129). Социологи фиксируют у них такие опасения, как повышение пенсионного возраста, страх пенсионной бедности, недоверие к органам государственной власти, частному бизнесу. При этом, 64% опрошенных придерживались мнения, что «пенсия – один из самых тяжелых периодов нашей жизни: человек оказывается выброшен из активной жизни, резко теряет в доходах, сужается его круг общения, сокращается список доступных ему занятий». В свою очередь, опросы 2014 года свидетельствовали в пользу того, что практически 60% населения (включая будущих пенсионеров) интересуют изменения, происходящие в пенсионной системе России. При этом, 66% считали, что государство должно заботиться о пенсионных накоплениях граждан, поскольку люди слишком поздно начинают задумываться о пенсии. Стоит отметить, что в аналогичных опросах 2012 года подобный ответ дали 39% опрошенных[[130]](#footnote-130).

В 2015 году за сохранение накопительного элемента пенсионирования выступали люди молодого и среднего возраста (76-78% от 25 до 44 лет) и работающие (76%)[[131]](#footnote-131). В этом же году, согласно опросам ВЦИОМ, 13% граждан знали о том, что могут перевести накопительную часть пенсии в НПФ до конца года. При этом, 23% населения ничего не известно о системе пенсионного обеспечения[[132]](#footnote-132). Однако, несмотря на это, как свидетельствуют данные ВЦИОМ, опасения по поводу дальнейшей судьбы пенсионной системы входит в ТОП-10 «страхов» пенсионеров.

По мнению заместителя главы ВЦИОМ Кирилла Родина: «Тема реформирования пенсионной системы является для населения болезненной, потому что сложившиеся стереотипы, говорят о том, что граждане редко оказываются в выигрыше. По этой причине люди изначально остро воспринимают данные инициативы. Население слабо разбирается в нынешней системе формирования пенсии, поэтому перед людьми существует облако неизвестности, которое усиливает чувство тревоги» [[133]](#footnote-133).

**2.2. Политические интересы ключевых акторов в рамках реформирования пенсионной системы**

Основную роль при выборе альтернатив решения играет не столько рационализированный анализ и достижение «общих для всех граждан» целей, сколько наличие и учет различных и противоположных интересов актора или групп, участвующих в процессе принятия государственного решения. В условиях разделения властей, а также, вытекающей из этого фрагментации органов управления и групп влияния (это могут быть профильные министерские ведомства или отраслевые объединения (НАПФ)), процесс взаимного приспособления и конкуренции идет в рамках внутриэлитной борьбы (аппаратная, межпартийная борьба) и политического торга. По мнению исследователей организационного институционализма и инекрементализма, в итоге эти взаимодействия могут привести к общему знаменателю (консенсусу) при принятии решений. В рамках данного подхода представляется интересной позиция Ч. Линдблома, который в 1960-ые годы писал о принципах адаптации и, в конечном итоге, сближения противоборствующих политических акторов в процессе принятия решений, но уже в 70-х годах ученый приходит к выводу, что в таких крупных и принципиальных вопросах повестки дня, как собственность и доход, имущество и благосостояние, по крайней мере в США, бизнес-элите и наемным работникам мирно договориться и прийти к консенсусу практически никогда не удавалось. Также, особое значение для данной статьи имеет позиция Ч. Линдблома о существенной роли идеологии и стереотипов общественного мнения, которые формируются доминирующими группами интересов в продвижении ключевых решений.

Исходя из того, что пенсионный рынок агрегировал большую долю средств, а юридические механизмы работы НПФ закреплены в законодательстве слабо, в конце 2013, 2014, 2015 и 2016 годов было принято решение о заморозке пенсионных накоплений у НПФ решением «социального блока» правительства РФ, Государственной Думы РФ в лице профильного комитета по труду, социальной политики и делам ветеранов, а также политической партией «Единая Россия», сенаторами Совета Федерации РФ и президентом РФ.

Какие же предпосылки могли послужить такому «отъему» денег у населения на самом высоком уровне? На наш взгляд, в данном случае невозможно выделить сугубо экономические или политические предпосылки. Необходимо рассматривать предпосылки с позиции взаимосвязи политической и социально-экономической сфер. В качестве базовой отправной точки необходимо взять подписание президентом РФ перечня документов под известным названием «майские указы». В рамках реализации указов правительству РФ необходимо исполнить 218 поручений. В число которых входит увеличение к 2018 году реальной зарплаты в 1,5 раза, создание 25 миллионов «высокопроизводительных» рабочих мест, рост в 1,5 раза производительности труда, резкое улучшение позиций в рейтинге Doing Business Всемирного банка и т.д. При этом, президент РФ запретил правительству РФ даже думать о возможном невыполнении указов из-за стагнации[[134]](#footnote-134).

Согласно заключению Счетной палаты РФ (далее - СП) на проект закона о федеральном бюджете на 2015-2017 гг. Правительство РФ не сможет в полном объеме достичь целей, зафиксированных в «майских указах» президента. Причины подобного рода «пессимизма» необходимо искать в многочисленных экспертных прогнозах роста экономики РФ в 1,5 раза за период с 2012-2020 гг. При этом, согласно последним подсчетам Минэкономразвития, для достижения поставленных президентом РФ целей, ВВП, начиная с 2015-2020 гг., должен расти с каждым годом на 12,5 % - 13%. По данным экс-главы Министерства экономического развития РФ А.В. Улюкаева, рост экономики Росси в лучшем случае может составить 0,5%[[135]](#footnote-135). При составлении прогноза роста ВВП (в условиях отсутствия санкций и внешнеполитической напряженности) главный акцент был сделан на постоянном увеличении количества инвестиций в российский топливно-энергетический комплекс (ТЭК), укреплении рубля и росте цен на нефть. Однако в силу введения зарубежных санкций и удешевления энергоресурсов (в декабре 2014 года произошло удешевление нефти до 60 долл за баррель, в конце 2015 года до 30-40 долл за баррель, в конце 2016 г. – 49-50 долл за баррель), существует риск у ведущих отраслевых монополистов не выполнить их инвестиционные планы, что существенно ослабит экономику РФ. В начале декабря 2014 г. Минэкономразвития РФ ухудшило свои макропрогнозы по развитию экономики РФ на 2015 г. По новой версии ее рост составит 0,8% вместо ранее ожидавшегося роста на 1,2%. Также, согласно прогнозу Минэкономразвития, к 2017 году производительность труда вырастит на 13,6%. В соответствии с «майскими указами», предполагалось, что ее рост к 2018 году составит 50%. Заметно сократился уровень инвестиций в отношении к ВВП. Так, например, согласно «майским указам» инвестиции в основной капитал должны были составить не менее 25% ВВП, однако в 2013 году они составили 19,6%, а по итогам 2014 года наблюдалось их сокращение до 18,6%. В условиях санкций и внешнеполитических рисков очень сложно говорить о росте инвестиций.

Таким образом, политически обоснованное требование президента РФ выполнять указы, подписанные им лично, входит в противоречие с актуальной экономической ситуацией в России и в мире. В этих условиях вполне логично возникает необходимость поиска дополнительных источников средств и оптимизация бюджета (его сбалансированность) на краткосрочный период (в данном контексте до 2018 года). «Социальный блок» Правительства РФ и Министерство финансов РФ в 2013 году оценили невозможность реализовать «майские указы» в условиях недостаточного развития экономики и приняли решение сэкономить бюджету на трансферте в ПФР. Что и было сделано в виде заморозки пенсионных накоплений и создании дополнительных законодательных регламентов для рынка НПФ. В 2015 году при неблагоприятных экономических условиях, усугубившихся введением санкций, Президентом РФ было принято решение заморозить пенсионные накопления на 2016 год.

Как писали такие исследователи теории принятия решений, как Ч. Линдблом, Э. Вудхауз («The Policy-Making Process»), У. Данн («Public Policy Analysis»), Дж. Андерсон («Public Policymaking: An Introduction») и многие другие, в условиях процесса подготовки и принятия решений на высоком государственном уровне (парламент, правительство, президент) всегда существует столкновение и борьба различных групп интересов и давления[[136]](#footnote-136), в перспективе попадающих под действие имплементации этого решения. Пенсионная реформа тому не исключение. Реформирование пенсионной системы, с одной стороны «длинных денег» и драйверов роста экономики, а с другой – мощного социального катализатора, в силу широкого охвата политических акторов, экономических и социальных групп, является тем видом решений, которые проходят обсуждение и принимаются на высоком государственном уровне (правительство РФ, президент РФ).

Таким образом, проблема нового реформирования пенсионной системы носит масштабный характер.

Ниже будут рассмотрены основные политические интересы каждого актора, участвующего в процессе принятия решения по пенсионной реформе. Это необходимо для раскрытия полной картины процесса столкновения и консолидации интересов. Аргументы, выстроенные по принципу pro et contra, способствуют максимально глубоко понять проблематику принятия государственного решения в условиях реформирования пенсионной реформы.

В рамках анализа пенсионной реформы (конца 2013-2016 гг.) были выделены 2 центра принятия решений, которые можно условно подразделить на 2 группы: противники реформирования пенсионной системы в России и сторонники ее реформирования[[137]](#footnote-137).

К «противникам» были отнесены: Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (далее - НАПФ), Министерство экономического развития РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ (с 2014 г.) и Счетная палата РФ.

Позиция **НАПФ** (Президент – К. С. Угрюмов) – пенсионные накопления должны оставаться в рамках накопительной пенсионной системы. Изъятие (в т.ч. повторное) этих средств подрывает доверие населения к пенсиям в частности, и к пенсионной реформе в целом. Таким образом президент НАПФ К. С. Угрюмов выражал позицию практически всего рынка НПФ (В НАПФ сосредоточено 94,2% пенсионных резервов 78,1% всех зарегистрированных НПФ) на протяжении 2013-2014 гг.[[138]](#footnote-138). В первом квартале 2014 г. в негосударственных пенсионных фондах состояло около 30 млн человек (это треть от всего работающего населения РФ (более 70 млн человек)). Как следует из полученных данных в процессе анализа публикаций в крупнейших федеральных и отраслевых СМИ, К. С. Угрюмов артикулирует и выражает интересы не только бизнес групп (в виде корпораций (РЖД, Газпром), крупных кредитно-финансовых учреждений (Сбербанк, ВТБ) и т.д.)), чьи негосударственные пенсионные фонды входят в НАПФ и также страдают от процесса изъятия и фактического сворачивания пенсионной реформы 2002 г., но и весьма большой социальной группы, которую можно определить как работающее население. Предложения НАПФ по реформированию рынка НПФ можно свести к следующим тезисам: 1) вернуть более 1 трлн рублей изъятых пенсионных сбережений граждан за 2013-2014-2015 гг. (при этом необходимо учесть к выплате пенсионных сбережений годовую доходность НПФ, составившую по предварительным подсчетам 6-7%), 2) сделать максимально прозрачной формулу расчета пенсии, 3) убрать пенсионные коэффициенты, 4) дать фондам дополнительные возможности для инвестирования пенсионных средств (например, разрешить НПФ вкладывать пенсионные средства в высокорисковые ценные бумаги).

Позиция **Министерства экономического развития РФ** заключается в том, что сегодняшнее состояние российской экономики, на которую влияют такие факторы, как введение санкций, снижение цен на нефть, падение курса рубля (на конец декабря 2014 года рубль упал по отношению к доллару и евро практически на 35-40%) и др., находится на грани глубоко спада. Об этом экс-министр экономического развития РФ Алексей Валентинович Улюкаев заявлял неоднократно в своих интервью ведущим российским СМИ. По заявлениям экс-министра, правительству РФ необходимо вернуть пенсионные средства в размере 500 миллиардов, конфискованных в 2013 году, 243 миллиарда за 2014 год и 309 миллиардов за 2015 год[[139]](#footnote-139). Таким образом, за два года в экономику в виде инвестиций могли бы прийти более 1 трлн пенсионных накоплений, что составляет порядка 1% ВВП. С учетом того, что пенсионные накопления — это долгосрочный экономический ресурс, экономика РФ от заморозки пенсионных накоплений будет с каждым годом терять 1% от ВВП как минимум. При этом, согласно Минэкономразвития, самый оптимистический прогноз развития РФ на 2015 год оценивается в 1,5% ВВП.

Важно отметить, что развитие и поддержка положительного уровня роста экономики – это главные задачи Минэкономразвития РФ. В условиях резкого снижения зарубежных и отечественных инвестиций в российские инфраструктурные проекты, пенсионные накопления, исходя из позиции Минэкономразвития, могли пойти под государственные облигации на развитие таких проектов, как скоростная магистраль Россия-Казань, Керченский мост, строительство стадионов к Чемпионату Мира по футболу-2018 и т.д. Повторная конфискация пенсионных сбережений, произошедшая в конце 2015 г. еще больше усугубила проблему поиска дополнительных инвестиций, а также усилила отток капитала из РФ (по прогнозу Минэкономразвития до $120 млрд)[[140]](#footnote-140).

В связи с этими обстоятельствами, позиция Министерства экономического развития РФ заключается в следующем: 1) необходимо вернуть все изъятые пенсионные сбережения граждан за 2013-2014-2015 гг. (более 1 трлн руб), 2) разработать такую систему инвестирования, при которой НПФ были заинтересованы инвестировать в развитие российских инфраструктурных проектов. По этому поводу у А. В. Улюкаева было предложение: «Если бы и не взяли эти 300 млрд, то они и так были бы направлены примерно на эти самые цели: часть из них пошла бы на финансирование суверенного долга, купили бы пенсионные фонды облигации государственного займа у министерства финансов. Таким образом Минфин получил бы эти средства, только легальным образом. На часть этих 300 млрд рублей НПФ купили бы акции РЖД, Газпрома, Роснефти и т.д., которые сейчас просят денег. Они и получили бы эти деньги, но через пенсионные фонды»[[141]](#footnote-141). 3) необходимо развивать рынок негосударственных пенсионных накоплений, делать его максимально прозрачным (введение процедуры акционирования и гарантирования НПФ).

На данный момент у нового главы Минэк РФ нет официальной позиции по поводу реформирования пенсионной системы. С учетом того, что М.С. Орешкин – бывший заместитель министра финансов А.Г. Силуанова, то можно предположить консолидированную поддержку инициатив Минфина и ЦБ.

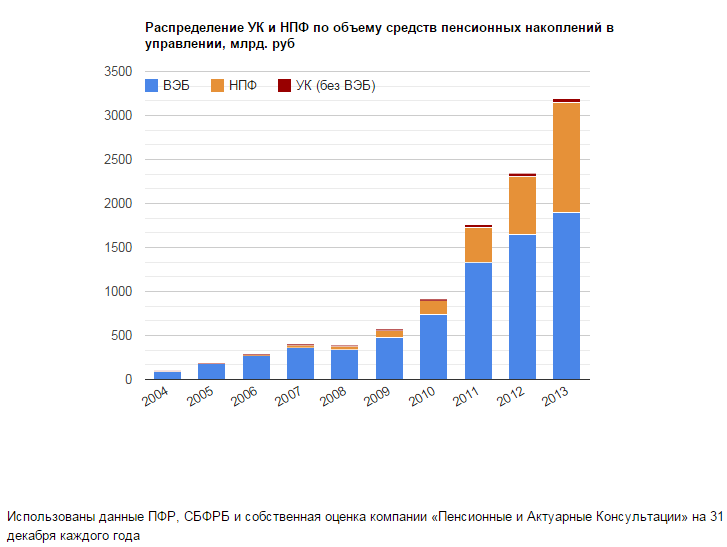
Позиция **Министерства финансов РФ** (Руководитель А. Г. Силуанов). Задача, возложенная на Министерство финансов РФ (далее - Минфин РФ), заключается в принятии мер по оптимизации бюджета и его сбалансированности. Ради этого министерство совершает порой очень противоречивые действия и делает противоречивые заявления. В этом есть своя логика. В отношении нового этапа пенсионной реформы (2013-2014 гг.) Минфин, основываясь на дефицитном бюджете 2013 г. (310,52 млрд руб) и необходимости выполнения «майских указов» Президента РФ, поддержал идею оптимизации бюджетных трансфертов ПФР за счет введения моратория на перевод пенсионных накоплений в НПФ. Однако в ходе обсуждения нового моратория на перевод пенсионных средств в НПФ (на 2015 год), Минфин РФ занял позицию возврата пенсионных средств в НПФ, в частности, по словам замминистра А. Г. Силуанова, министерство внесло на рассмотрение Правительства РФ законопроект, предусматривающий возврат негосударственным пенсионным фондам в 2015 году 448 млрд рублей (изъятые накопления за 2013 год + доходность 6-7%)[[142]](#footnote-142). При этом директор департамента финансовой политики Минфина отметил, что министерство рассчитывает на помощь финансового сообщества в вопросах отстаивания совместных интересов. Также он отметил важную роль российских и зарубежных долгосрочных инвесторов для государства[[143]](#footnote-143). В свою очередь, сбалансировать бюджет и снять часть налогового бремени с бизнеса министерство рассчитывает благодаря развитию экономики, которое будет достигаться за счет переноса части страховых взносов после 2018 г. (22% пенсионный фонд, 5,1% на обязательное медицинское страхование, 3,1% в фонд социального страхования) с предприятий и частных компаний на граждан[[144]](#footnote-144).

Стоит отметить, что в 2016 году Минфин выступил с инициативой новой реформы пенсионной системы РФ[[145]](#footnote-145). Одними из важных пунктов нового проекта пенсионной реформы стали повышение возраста выхода на пенсию (с 65 лет), установление единого тарифа социального страхования и взимание взносов в ПФР не с зарплат до определенного уровня, а со всей зарплаты. Стоит отметить, что данной инициативой Минфин РФ предлагает повысить налоги и понизить социальные обязательства. Вместе с этим, оба ведомства предлагают «вынести» из ОПС накопительный компонент и сделать его добровольным[[146]](#footnote-146).

Позиция Минфина получается противоречивой: 1) В зависимости от степени дефицита бюджета РФ, продление моратория на пенсионные накопления является разумной идеей; 2) Несмотря на бюджетный дефицит, необходимо возвращать изъятые пенсионные накопления вместе с их доходностью и развивать рынок НПФ, поскольку подобные меры в перспективе могут существенно снизить бюджетную нагрузку. Вместе с этим, для решения текущего бюджетного дефицита Минфин РФ предлагает запустить новый этап пенсионной реформы, который повысит фискальную нагрузку на граждан и снизит расходы государства на социальные выплаты.

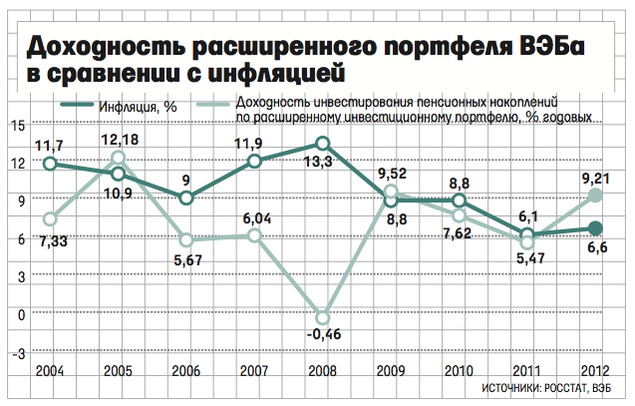
Позиция **Центрального банка РФ** (Руководитель - Э.С. Набиуллина**).** В Центральном Банке (далее – ЦБ) до середины 2016 года считали необходимым оставить отчисления в накопительную часть пенсии обязательным, поскольку переход с обязательных пенсионных накоплений на добровольные станет серьезным испытанием для рынка. Есть высокие риски того, что бизнес станет нерентабельным. Необходимо расширить возможности НПФ для инвестирования, в частности, необходимо пересмотреть политику инвестирования. Главное, чтобы не было вложений в рисковые активы через своих людей или попыток украсть доход застрахованных лиц. Пока что НПФ предпочитают инвестировать в самые консервативные продукты – депозиты и облигации. ЦБ назвал мораторий одним из двух факторов, наряду с санкциями в отношении РФ, негативно влияющим на финансовый рынок. (в Правительстве РФ оценили, что недополученный инвестиционный ресурс может стоить экономике до 1% роста ВВП). Наряду с позицией ЦБ, в качестве предложения по развитию НПФ, необходимо рассмотреть комплекс мер, разработанных Российской венчурной компанией (далее - РВК) для того, чтобы привести на венчурный рынок пенсионные и страховые деньги. По экономическим показателям за 2012 год это очень перспективный сегмент. В частности, в 2012 году венчурные инвесторы вложили в Россию, по оценке РВК 30-32 млрд рублей. Т.о. Россия заняла 4-ое место в Европе по венчурным инвестициям в высокотехнологичные отрасли (данные Dow Jones VentureSource), а доля капитала самой РВК в общем объеме венчурных сделок снизилась с 25% (2010 г.) до 5-7% (2013 год). В развитых странах пенсионные фонды имеют право вкладывать долю пенсионных средств в венчурные фонды. При этом как считает руководитель РВК если разрешить пенсионным фонда, как на Западе, вкладывать хотя бы незначительную часть инвестиций в публичные технологические компании, это повысит доходность накоплений. Такая логика имеет место быть. Во многих странах действует система инвестиций НПФ, предусматривающая вложения средств молодого трудоспособного населения в высокорисковые сектора экономики (венчурный рынок), получая высокую доходность, при этом когда человек становился предпенсионного возраста его пенсионные сбережения инвестировали под неимения рискованные ценные бумаги с низкой доходностью

Позиция **Счетной палаты РФ** (Руководитель – Т. А. Голикова). Принципиальная ошибка реформирования пенсионной системы состоит в том, что не оценено, в каком временном интервале могут приниматься решения об отмене обязательной накопительной системы. У граждан, которые начали копить с 2002 года еще не произошел выход на пенсию. Они только начали копить, а к них уже блокируют эту возможность. Судить о количестве пенсионных сбережений и доходности их накоплений необходимо за весь долгосрочный период инвестирования, а не по конкретному году (См. график ниже). По словам Т. А. Голиковой, принимать решение об отмене накопительной части, не предложив ничего взамен недопустимо[[147]](#footnote-147). Согласно приведенному ниже графику распределения средств пенсионных накоплений, существенный рост количества пенсионных накоплений был зафиксирован в период с 2010-2011 гг. Все последующие годы можно наблюдать динамику увеличения объема накоплений практически в 2 раза каждый год.



*Рисунок 1. Распределение УК и НПФ по объему средств пенсионных накоплений в управлении, млрд. руб.[[148]](#footnote-148).*

При этом, Счетная палата в середине 2014 г. зафиксировала факт того, что ВЭБ, как государственная управляющая компания (ГУК), на протяжении 9 лет начислял доход, который был ниже уровня инфляции. За 2004-2012 гг. инфляция составила в совокупности 129,2% (в среднегодовом значении – 9,65%). В ВЭБ доходность за 2004 г. составила 7,33%, а фактический прирост пенсионных накоплений — 3,09%, за 2005 г. — 12,18 и 8,71%, за 2006 г. — 5,67 и 4,66%, за 2007 г. — 5,98 и 4,99%». За 8 лет (с 2005 по 2012 г.) доходность ВЭБ составила 70%, а прирост на счетах застрахованных лиц, отраженный в отчетах ПФР, — 57%[[149]](#footnote-149). Т.о. за период с 2005 по 2012 гг. накопления, поступающие в ВЭБ прирастали на 7,74% в год при средней инфляции 9,4% (См. график «Доходность расширенного портфеля ВЭБа в сравнении с инфляцией») [[150]](#footnote-150).



*Рисунок 2. Доходность расширенного портфеля ВЭБа в сравнении с инфляцией****[[151]](#footnote-151)***

Во многом позиция Счетной палаты совпадает с позициями приведенных выше акторов. Наибольший интерес представляет заключение Счетной палаты по поводу дальнейшего развития пенсионной системы в РФ: трансферт Пенсионному фонду все равно будет расти (в 2,7 раза за три года), а размер пенсии снижаться в сравнении со средней зарплатой (с нынешних 34,1% до 32,5% к 2017 г.) [[152]](#footnote-152).

Данная группа акторов выступает за существенную либерализацию финансового рынка, а их стратегия рассчитана на решение проблем в развитии российской экономики в долгосрочной перспективе.

В этом ключе пенсионные накопления являются «длинными деньгами», способными обеспечить экономики приток дополнительных зарубежных инвестиций, существенно сэкономить бюджету в долгосрочной перспективе (в т.ч. на трансферте ПФР), вернуть доверие как к пенсионной, так и к системе социальной защиты РФ и развивать инфраструктурные проекты за счет гибкой системы инвестирования НПФ в государственные облигации и высокорисковые активы по надзором спецдепозитария и ЦБ РФ. В том случае, если будут приняты предложения РВК и ЦБ по инвестированию пенсионных накоплений граждан «молодого» возраста в высокорисковые ценные бумаги с высокой доходностью, а в предпенсионном возрасте инвестированию в низкорисковые ценные бумаги с низкой доходностью, молодым гражданам, в возрасте 18-28 лет имеет смысл перевести свои накопления в НПФы как можно раньше, т.е. доходность будет выше.

Существенным механизмом, выступающим в качестве главного тормоза развития экономики на долгосрочной перспективе в рамках этого сценария, является новая пенсионная формула расчета пенсий. Помимо этого, также не стоит забывать о позиции Президента РФ, который уже 2-ой год поддерживает политику контрреформ и социальный блок Правительства РФ в вопросе нового реформирования пенсионной системы и «заморозки» пенсионных накоплений граждан.

Главным центром принятия решения в пользу фактического сворачивания пенсионной реформы 2002 г. (введение новой пенсионной формулы и «заморозка» пенсионных накоплений) и нового этапа реформирования пенсионной системы выступает «социальный блок» Правительства РФ (О. Ю. Голодец, М. А. Топилин – глава Министерства труда и социальной защиты РФ), поддержку которому оказывает Государственная Дума РФ (в лице комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов, возглавляемый до ноября 2014 г. А. К. Исаевым) и Пенсионный фонд РФ.

Пенсионный фонд РФ является ключевым актором в рамках не только дефиниций pro et contra пенсионной реформы 2002 г., но и играет важную роль в формировании дефицита бюджета (пенсии в РФ занимают 8% от уровня ВВП), тем самым формируя условия и предпосылки для отмены обязательной накопительной пенсионной системы социальным блоком Правительства РФ.

Социальный блок курирует социальные вопросы (включая здравоохранение, соцобеспечение и образование), а также национальные проекты, демографическую и молодежную политику. В 2013 г. по его инициативе были приняты противоречивые законодательные акты, касающиеся изменения пенсионной формулы, «заморозки» пенсионных накоплений, введение системы гарантирования пенсионных сбережений и акционирования НПФ. В конце августа 2014 года также по инициативе социального блока было принято решение изъять пенсионные накопления из НПФ за 2015 год. В декабре президент РФ подписал соответствующий закон. За счет него государственный бюджет сэкономит еще около 300 млрд рублей (которых все равно не хватит чтобы покрыть дефицит бюджета в 2014 г., который составляет 389,6 млрд рублей)).

Одним из главных вопросов, стоящих на повестке конца 2014 и 2015 гг. – это полная отмена накопительной системы обязательного пенсионного страхования. С такими заявлениями выступала О. Ю. Голодец и М. А. Топилин, а их решения поддерживал А. К. Исаев[[153]](#footnote-153). Однако, исходя из того, что полная отмена накопительной системы невозможно в силу того, что в ней уже участвуют более 20 млн россиян, а 90% рынка НПФ прошли процедуру гарантирования и готовы управлять более чем 1 трлн руб. Ввиду этого, социальный блок предложил обнулить ставку накопительной части пенсии (на данный момент она составляет 6%)[[154]](#footnote-154). Т.о. могут возникнуть прецеденты, при которых «накопительный процент» может быть возвращен в любое время, либо продолжится мораторий на 2016 и 2017 г.

По мнению Т.А. Голиковой, Министерство труда и социального развития РФ толкает на сворачивание реформы накопительной системы несбалансированность пенсионной системы и жесткая позиция Минфина, требующего оптимизации бюджетных расходов. В связи с этим Минтруд реформирует накопительную систему, т.к. это самый денежный, и, при этом, самый слабый и нормативно незащищенный источник финансирования дефицита бюджета ПФР. Идея решить за счет него сегодняшнюю проблему, не заботясь о будущем, будет возникать до тех пор, пока данная система либо не будет хорошо законодательно или социально защищена, либо будет ликвидирована[[155]](#footnote-155).

В целом, позицию сторонников реформирования пенсионной системы можно разделить на четыре тезиса: 1) Необходимо развивать сегмент добровольного и корпоративного пенсионного обеспечения. В частности, Социальный блок предлагает поставить эту систему на один уровень с государственным пенсионным обеспечением в плане налогооблажения. Планируется разработать законопроект, согласно которому добровольная и корпоративная пенсии не будут облагаться налогом[[156]](#footnote-156). Это позволит простимулировать бизнес использовать корпоративные пенсионные программы; 2) Нужно ликвидировать обязательную негосударственную пенсионную систему, т.к. уровень доходности накоплений значительно ниже полностью страховой части пенсии, находящейся под контролем ВЭБа. Однако этот тезис не соответствует истине (См. график «Доходность расширенного портфеля ВЭБа в сравнении с инфляцией»); 3) страховая система будет сбалансирована при ставке тарифа в 22%, который будет полностью аккумулирован в страховой части пенсии; 4) Неразвитость финансового рынка в России и странах СНГ способствует низкой эффективности НПФ (низкий уровень доходности, махинации с пенсионными активами).

Также стоит отметить, что усугубление экономического кризиса в РФ, вызвавшее снижение реального эффективного курса рублевой валюты в 2015 году относительно 2013 года на 30,4% (согласно расчетам Банка международных расчётов (BIS)). Стоит отметить, что подобное ослабление реального эффективного курса рублевой валюты было значительнее, чем во время кризиса 2008—2009 гг., когда рубль ослабился на 20%. Согласно данным Минэкономразвития РФ, к концу декабря 2015 года годовое снижение ВВП оценивается в 3,7-3,8 %. При этом, в 2016 году Минэкономразвития РФ ожидает, что ВВП вырастет на 0,7%, при условии, что среднегодовая цена на нефть будет не ниже $50 за баррель[[157]](#footnote-157).

В тоже время, Всемирный банк спрогнозировал падение ВВП РФ на 0,7 %, при цене на нефть около $49,4[[158]](#footnote-158).

По данным Росстата с начала кризиса (июль 2014 года) цены выросли на 25 процентов, а средние денежные доходы на одного члена семьи - менее чем на 10 процентов (до 22 тысяч рублей) [[159]](#footnote-159).

При анализе интересов ключевых акторов реформирования системы пенсионирования, необходимо анализировать внешние факторы влияния на те или иные позиции акторов. В данном случае, необходимо рассматривать экономический кризис в РФ как катализатор перехода Минфина и ЦБ на ужесточение фискальной политики с одной стороны, с другой – популяризация патерналистской риторики социального блока об определяющей роли текущих выплат пенсий и, тем самым, покрытия дефицита ПФР за счет «замороженных» средств накопительной пенсии. Таким образом, своего рода, природа политических интересов акторов проистекает из тех условий, в которых оказалась российская экономика и внешняя политика. В подобных условиях, политические интересы сосредоточены на решении краткосрочных проблем.

**2.3. Формы политического участия акторов на каждой стадии процесса принятия государственного решения по реформированию пенсионной системы**

В рамках политологического подхода важно рассмотреть процесс реформирования пенсионной системы в России сквозь призму теории «организационного институционализма» для анализа места, роли и форм политического участия таких политических институтов, как президент, правительство, парламент и групп интересов – НАПФ, РСПП и ПФР на процесс принятия государственных решений.

Согласно выбранной методологии рассмотрения механизма процесса принятия государственных решений, на стадии определения или построения политической повестки дня находится отправная точка для его анализа. На наш взгляд, факторы, оказавшие влияние на формирование повестки дня по поводу нового этапа реформирования пенсионной системы, можно разделить на внешние (процессы, которые происходят в международной сфере) и внутренние (внутригосударственные процессы). Основанием для подобного деления выступила «Стратегия-2030» от 25 декабря 2012 года. В ней авторы указывают на то, что: «необходимость подготовки Стратегии обусловливается экономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного страхования» [[160]](#footnote-160).

Статья пенсионных расходов это один из самых затратных пунктов для бюджетной системы России. По мнению А.Л. Кудрина, начиная с 2008 г. доля расходов бюджета на социальную политику выросла с 9,1 до 14,3% ВВП, или на 5,2 п.п. (процентных пункта) ВВП, из которых 3,9 п.п. – поддержка пенсионной системы[[161]](#footnote-161). В Институте Гайдара считают, что бюджетные расходы на пенсионное обеспечение составляют около 8,6% ВВП по сравнению с 7,1% ВВП в среднем по ОЭСР[[162]](#footnote-162). По мнению авторов «Стратегии-2030» трансферты из федерального бюджета в пенсионную систему на обеспечение ее сбалансированности до 2030 года могут увеличиться до 3 п.п. ВВП[[163]](#footnote-163).

Стоит отметить, что начало дискуссии о необходимости реформирования пенсионной системы проходило в рамках относительно недавней (конец 2008 года) рецессии российской экономики, вызванной мировым финансовым кризисом[[164]](#footnote-164). Важно подчеркнуть, что расходы в 2009 году на его нивелирование в экономике России превысили 3% ВВП. При этом, принятое решение Правительства РФ о сдерживании падения курса рубля привело к потери практически четверти золотовалютных резервов РФ[[165]](#footnote-165). Вместе с тем, в 2010 году Всемирный банк в своем докладе отметил, что потери российской экономики от последствий мирового финансового кризиса оказались меньше, чем изначально планировались[[166]](#footnote-166). Однако, специалисты Банка предостерегли Россию о растущем дефиците бюджета Пенсионного фонда, который может прибавить в лучшем случае от 0,5-1 п.п. к общему дефициту федерального бюджета. Также в докладе говорилось о рисках повышения инфляции в России, которая связывалась с ослаблением бюджета в следствии запланированной индексации пенсий и повышением заработной платы служащих государственного сектора[[167]](#footnote-167).

Помимо финансового кризиса, потенциальные риски для российской экономики создавала затяжная рецессия экономики стран Евросоюза. По мнению экономиста Дж. Франкеля экономика некоторых европейских стран к 2013 году так и не вышла из рецессии после финансового кризиса 2008 года[[168]](#footnote-168). Европейский центр по исследованиям в области экономической политики (CEPR) объявил об окончании рецессии в 2009 году[[169]](#footnote-169). Однако в 2011 году признал вторую волну рецессии в европейской экономике.

Также стоит отметить, что европейские страны – это ключевые инвесторы для российской экономики. Например, в 2012 году крупнейшими странами-инвесторами в российскую экономику были Швейцария, Кипр, Франция, Нидерланды и другие (см. приложение). На графике, отражающем динамику иностранных инвестиций в Россию, показано, что во время финансового кризиса уровень инвестиций был практически в 3 раза ниже, чем в 4 квартале 2010 года. В первом квартале 2011 года происходит их сокращение.

Таким образом, на фоне прошедшего финансового кризиса 2008 года, рецессии экономики стран Еврозоны в 2011 году и, как следствие этого, сокращения иностранных инвестиций, Правительство РФ приняло решение снизить бюджетные издержки на финансирование пенсионной системы и сбалансировать бюджет Пенсионного Фонда РФ, тем самым снизить потенциальные риски дефицита федерального бюджета при возможном повторе экономического кризиса.

Внутренние факторы, влияющие на повестку дня о реформировании пенсионной системы, имеет смысл разделить на два блока: социально-экономические и политические.

К социально-экономическим факторам относится в первую очередь, демографические. По мнению авторов «Стратегии-2030» причинами, обуславливающими принятие данной программы, является помимо всего прочего, рост демографической нагрузки в части, касающейся изменения соотношения застрахованных лиц, за которых осуществляется уплата страховых взносов, и получателей пенсий, а также высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте[[170]](#footnote-170). Помимо этого, в стратегии отмечается высокий уровень занятости населения в теневом секторе экономики и увеличение бюджетной нагрузки из-за досрочных пенсий.

К числу политических факторов можно отнести 2 электоральных цикла 2011 и 2012 года: выборы в Государственную Думу РФ и выборы Президента РФ, а также высокую протестную активность населения, особенно после выборов 2011 года. На наш взгляд, протестная активность выступила катализатором перехода лиц принимающих государственные решения к формату решений проблем в краткосрочной перспективе, которые были отражены в «майских указах» Президента РФ. Например, в указе «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части «м» ставится задача правительству РФ разработать до 1 октября 2012 г. проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, предусмотрев в нем механизм увеличения размера пенсии гражданам, выразившим намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявшим решение отсрочить назначение пенсии, а также определив меры, гарантирующие сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающие доходность от их инвестирования[[171]](#footnote-171). К концу 2015 года в следствие принятия и реализации «Стратегии-2030» в виде «заморозки» пенсионных накоплений граждан, новой пенсионной формулы и возможности ликвидации накопительной пенсии станет понятно, что Правительство РФ решает краткосрочные проблемы.

Таким образом, формирование повестки дня о новом реформировании пенсионной системы было вызвано не интересами и требованиями граждан, а с одной стороны, потенциальными рисками влияния неблагоприятного экономического климата в ключевых для России странах-инвесторах, которые могли повлиять на ухудшение отечественной экономики и дефицит Пенсионного Фонда, который в совокупности с демографическими факторами усугубил бы нагрузку на федеральный бюджет, а также электоральными циклами и политическим протестом, который послужил катализатором решения краткосрочных проблем.

Следующий этап анализа процесса принятия государственных решений – формулирование альтернативных проектов решения проблемы. В рамках данного этапа акторы формулируют ряд альтернативных проектов для решения заявленной проблемы, которые проходят отбор или обсуждение. В рамках реформирования пенсионной системы в данной диссертации будут рассмотрены альтернативы Правительства РФ, Института Гайдара, организации «Деловая Россия», Комитета государственных инициатив и Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов. Необходимо подчеркнуть, что данные альтернативные варианты государственного решения рассматриваются за период 2012 - конца 2013 года, т.е. до принятия федеральных законов, начавших новый этап пенсионной реформы. Более подробный анализ альтернатив в контексте нового этапа пенсионной реформы (т.е., начиная с 2014 года) будет проведен в пункте 3.3.

По мнению А.Л. Кудрина – руководителя Комитета гражданских инициатив (далее - КГИ) – необходимо создать специальный пенсионный фонд, который будет аккумулировать госсобственность и пакеты акций крупных госкомпаний, выступив таким образом резервным механизмом для финансирования пенсионной системы РФ[[172]](#footnote-172).

Согласно докладу заведующего лабораторией бюджетного федерализма Института Гайдара В.С. Назарова, необходимо постепенно повышать пенсионный возраст на несколько месяцев в год. Такой шаг способен сбалансировать пенсионную систему. Также исследователь предлагает отойти от классических пенсионных систем, которые были сформулированы в 1990-х годах и раньше. По его мнению, пенсионная система нового времени должно представлять собой сочетание индивидуальных сбережений, инвестиций государства и бизнеса в человеческий капитал и страхования от бедности в случае потери трудоспособности в любом возрасте. Таким образом, в данном проекте отсутствует ключевое звено классической пенсионной системы - возраст выхода на пенсию, который обусловлен размером накопленных средств[[173]](#footnote-173). Также исследователь предлагает механизмы стимулирования выхода на пенсию, посредством того, что государство будет увеличить пенсию на 15% для тех, кто отложит выход на нее на 1 год. Таким образом, подобные меры позволят сдержать увеличение дефицита Пенсионного фонда, тем самым отложив увеличение пенсионного возраста на 10 лет[[174]](#footnote-174). Стоит отметить, что предлагая отказаться от традиционных пенсий, авторы данного альтернативного проекта решения брали в расчет в среднесрочной перспективе снижение цен на нефть, которое способно составить главную угрозу благополучию пенсионеров.

Организация «Деловая Россия» предлагала следующую альтернативу: разделить всех получателей пенсии, условно, на «российских» и «советских». Пенсионные выплаты для «советских» пенсионеров должны были формироваться не из федерального бюджета, а из альтернативных источников финансирования, например, приватизация, увеличение акцизов на табак и алкоголь и другое. Данная альтернатива была вынесена на общественное обсуждение в рамках Открытого Правительства[[175]](#footnote-175).

Позиция НАПФ заключалась в модернизации накопительной составляющей пенсий. Соответственно, ассоциация была против отмены накопительной пенсии. Подробное рассмотрение политических интересов НАПФ по реформированию пенсионной системы было в пункте 3.2. По мнению НАПФ, общественное обсуждение альтернатив было фикцией и не было учтено экспертное мнение[[176]](#footnote-176).

Позицию Правительства РФ, в рамках поручения Президента РФ по реформированию пенсионной системы, отражало Министерство труда и социальной защиты РФ. Альтернативный проект реформирования пенсионной системы был создан в рамках «Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации». Одним из ключевых векторов реформирования, согласно «Стратегии-2030», является сокращение накопительной пенсии. Граждане, имеющие право на формирование пенсионных накоплений, смогут сохранить 6%, если переведут средства в НПФ до конца 2015 года. В 2016 году пенсионные накопления формироваться не будут, а все страховые взносы будут присоединены к страховой части и пойдут на выплаты текущих пенсий[[177]](#footnote-177). Для этого планируется разработать новую пенсионную формулу, которая в «Стратегии-2030» была недостаточно четко прописана.

В рамках общественных слушаний, организованных по указу Президента РФ, состоялось обсуждение альтернатив. В рамках контент-анализа публикаций в СМИ, нами было выявлено, что обсуждение осуществлялось только одной альтернативы – «Стратегии-2030». Другие же проекты не брались в расчет и всерьез не рассматривались (это значит, что Минтруд РФ не выступал по поводу них с публичными заявлениями и не дополнил свой проект другими альтернативами). Таким образом, все участники процесса сосредоточились на публичной критике «Стратегии-2030». Например, А.Л. Кудрин высказывал недостаточную проработанность и необоснованность предлагаемых изменений. По мнению экс-министра, новая пенсионная формула содержит показатели и коэффициенты, значение которых непрозрачно и непонятно не только для граждан, но и для части экспертного сообщества. Также А.Л. Кудрин выдвинул тезис, согласно которому, с помощью новой формулы расчета пенсионных выплат государство получает эффективный механизм манипулирования размерами пенсий на основе имеющихся экономических и социально-политических возможностей. Таким образом, определение размера пенсий в «эфемерных» баллах (стоимость которых будет зависеть от объемов средств, которыми располагает Пенсионный фонд в данный момент) позволит снизить внешние и внутренние экономические и политические риски сбалансированности бюджета, а также проведению индексаций и выплате текущий пенсий, не повышая социальную напряженность и сохраняя высокие политические рейтинги.

Критика со стороны НАПФ была более жесткая. Ассоциация отстаивала тезис о фактическом уничтожении накопительной системы и рынка НПФ, который показывал устойчивый рост. Так, за 8 месяцев 2012 года число граждан, которые перевели свою пенсию в НПФ, превысило 3 млн. человек. Всего, по мнению НАПФ, к началу 2013 г. в системе негосударственного пенсионного обеспечения будет более 20 млн. человек. Совокупные активы фондов, входящих в НАПФ превышают 1.2 трлн. рублей.

Также внутри Правительства РФ новая стратегия вызывала критические замечания Министерства финансов и Министерства экономической политики. По мнению Белоусова А. Р., министра экономического развития: «Ликвидация или сокращение накопительной части пенсий ошибочна, поскольку риски такого шага существенно превышают выгоды»[[178]](#footnote-178). Министр финансов выступает за сохранение накопительной части пенсии в привычном виде и предлагает стимулировать более поздний выход россиян на пенсию[[179]](#footnote-179).

Со стороны Президента РФ критике подверглось все Правительство РФ, которое не учло в бюджете на 2013-2015 год реформирование пенсионной системы, а Министр труда и социального обеспечения получил выговор за срыв сроков по созданию проекта решения о реформировании пенсионной системы.

В конечном итоге, Правительство РФ никак конструктивно не ответило на критику экспертного сообщества, а обсуждение альтернатив прошло как формальная составляющая процесса принятия государственного решения и требования президента РФ. Вместе с тем, президент РФ, выполняя функцию главного центра принятия решений в России, отложил сокращение накопительной пенсии на 2014 год. 25 декабря 2012 года проект «Стратегии 2030» был принят Правительством РФ.

Следующим этапом рассмотрения процесса принятия государственных решений в России является утверждение и легитимация решения. Данные процедуры проходят в рамках официальных процессов рассмотрения государственных документов в виде обсуждения, согласования, голосования и его публичного оглашения (промульгация).

Одним из ключевых акторов, данного этапа является Президент РФ, который стимулировал принятие решения по реформированию пенсионной системы. Так, например Президент как минимум 2 раза в 2013 году торопил Правительство РФ разработать пакет законопроектов по реформированию пенсионной системы России в январе и июне[[180]](#footnote-180). Уже в апреле Минтруд внес на рассмотрение в Правительство ключевые проекты реформирования пенсионной системы, в том числе проект пенсионной формулы, которую разработали эксперты РАНХиГС и представили в Минтруд РФ в середине марта 2013 года.

В июле 2013 года Общественная палата РФ устроила общественные слушания по поводу проекта Правительства РФ о реформировании пенсионной системы. На слушаниях присутствовали представители бизнес-элиты («Деловая Россия»), политической элиты (политическая партия «Единая Россия») и профсоюзы (Федерация независимых профсоюзов России). В рамках данного обсуждения представители бизнес-элиты не поддержали реформу, особенно в части, касающейся нерешенности проблемы занятости населения в «теневом секторе экономики». Согласно данным доклада Международной организации труда (МОТ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 12,1% граждан РФ заняты неформально. По данным Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС — 40%. Согласно заявленной позиции представителей «Деловой России», Правительство не пошло на снижение налоговой нагрузки на бизнес, тем самым ничего не сделав для решения данной проблемы. По мнению участников обсуждения: «Представителей бизнес-сообщества на обсуждении пенсионной реформы в Общественной палате слушали неохотно, постоянно напоминали о регламенте и просили жаловаться напрямую в правительство. Большую же часть времени обсуждались социальные вопросы, например включение 15-летнего декретного отпуска матери десяти детей в ее трудовой стаж.

Представители политической элиты в лице «Единой России», а также профсоюзов заявили о том, что позиция правительства РФ в отношении пенсионной реформы изменилась и оно пошло на уступки. Однако, Министр труда и социальной защиты заявил об уступках только в отношении выхода на пенсию для многодетных матерей. Подобный компромисс не является стратегически важным для изменения концепции реформирования пенсионной системы, а скорее похож на политический ход. С одной стороны, правительство РФ повышает лояльность партии парламентского большинства к принятию будущего законопроекта, с другой – партия «Единая Россия» посредством создания, своего рода, общественной дискуссии, смогла аргументировать несостоятельность широкого общественного референдума, за который могли проголосовать другие парламентские партии и часть членов «Единой России» от Общероссийского народного фронта (ОНФ). Во время обсуждения в первом чтении законопроектов о реформировании пенсионной реформы, депутат Исаев А. К. заявил: «Что касается всенародного обсуждения, то в соответствии с поручением президента такое обсуждение уже ведётся, оно идёт и в средствах массовой информации, и на различных площадках, и сегодня был один из этапов этого обсуждения. Сейчас у нас время не советское, поэтому главным организатором такого всенародного обсуждения, на мой взгляд, должны выступать политические партии, как представленные, так и не представленные в парламенте. Хочу сказать, что "ЕДИНАЯ РОССИЯ" такое обсуждение проводит … Мы призываем коллег из Коммунистической партии также подключиться к этому обсуждению» [[181]](#footnote-181). После этого, предложение КПРФ о всенародном референдуме было отклонено.

19 октября 2013 года правительство РФ внесло без существенных изменений законопроекты, касающиеся реформирования пенсионной системы, в числе которых были 2 базовых: «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии». Совет Государственной Думы постановил назначить первое чтение законопроектов 19 ноября.

В преддверии первого чтения в обществе образовалась новая дискуссия. Так, например, проект реформы подвергли резкой критике крупнейшие банки: Альфа-Банк и Сбербанк[[182]](#footnote-182). Акцентируя внимание на том, что разрабатывая и принимая долгосрочные проекты, правительство решает краткосрочные задачи. Подобный подход подрывает развитие экономики и снижает инвестиционную привлекательность страны. Позицию банков аккумулировал Банк России, который разработал альтернативные поправки к законопроектам, которые идут в противоречие с концепцией Министерства труда и социальной защиты.

Также со стороны общественно-политической сферы, политик и оппозиционер Навальный А.А. начал интернет-компанию против пакета данных реформ. Помимо внутренней критики, с осуждением законопроектов выступил Международный валютный фонд поясняя, что при принятии законопроектов в том виде, в котором они прошли первое чтение, Россию ожидает увеличение пенсионных расходов и рост дефицита ПФР, который необходимо покрывать из бюджетных средств. В качестве выхода из данной ситуации, МВФ рекомендует РФ повысить пенсионный возраст и пенсионный стаж. Аналогичную позицию занимает председатель КГИ А.Л. Кудрин.

В день рассмотрения законопроектов в первом чтении все политические партии, кроме «Единой России» проголосовали против данных документов. В самой политической партии парламентского большинства также неоднозначно отреагировали на инициативы правительства. Для внесения изменений и доработки вышеуказанных законопроектов 19 ноября была создана межфракционная депутатская группа.

Стоит отметить, что процесс принятия решения в рамках пенсионной реформы образовал внутрипартийный раскол внутри политической партии «Единая Россия». Так, в начале декабря, один из авторитетных представителей данной партии и глава комитета Государственной Думы РФ по бюджету и налогам А.В. Макаров заявил: «Не голосовал за этот закон и не буду за него голосовать. Я сейчас говорю свою личную точку зрения. И не потому, что он плохой или хороший, а просто потому, что я глубоко убежден в том, что никакой пенсионной реформы на сегодняшний день нет. Со стороны социального блока правительства идут судорожные порывы, направленные на покрытие дефицита Пенсионного фонда. Напомню, что дефицит Пенсионного фонда покрывается, в случае если он возникает, из федерального бюджета» [[183]](#footnote-183). С другой стороны, члены «Единой России» - представители ОНФ не приняли окончательного решения о том, как голосовать в рамках второго чтения за пакет «пенсионных» законопроектов. В связи с этим, сложилась ситуация, при которой возник риск отклонения Государственной Думой плана правительства РФ по реформированию пенсионной системы. Все парламентские партии готовы были голосовать против, а в «Единой России» произошел внутрипартийный раскол. Подобная ситуация показала бы слабость нового премьер-министра и его «команды», а также нарушила бы «дэдлайн», который правительству РФ обозначил президент. Для ее решения Д.А. Медведев накануне голосования устроил расширенное совещание с парламентской фракцией «Единой России», в рамках которой обсудил «пенсионные» законопроекты и сделал ряд уступок, которые не касались концептуальных и структурных изменений пенсионной реформы. Заручившись поддержкой политической партии «Единая Россия» в составе 238 депутатов против 212 депутатов КПРФ, «Справедливой России» и ЛПДР вместе взятых, правительство официально призвало Государственную Думу РФ ускориться в принятии законопроектов.

Второе чтение пакета законопроектов состоялось 20 декабря, на котором благодаря поддержки партии «Единая Россия» произошло их принятие. Имея ввиду указание президента о принятии решения о пенсионной реформе и требование правительства по ускорению процесса прохождения данного решения в Государственной Думе РФ, 23 декабря состоялось третье чтение, на котором пакет законопроектов была принят с помощью «Единой России».

25 декабря, то есть фактически через 1 день, форсированным темпом Совет Федерации РФ принимает постановление, согласно которому он одобрил пенсионную реформу.

31 декабря 2013 года президент РФ подписал перечень законов, которые с 2014 года начинали процесс реформирования пенсионной системы России.

Следующим этапом рассмотрения процесса принятия государственных решений в России является реализация государственного решения, который подразумевает имплементацию органами государственной власти и контроль за его исполнением со стороны центра принятия решений (президента РФ).

В качестве отправной точки начала реализации государственного решения по реформированию пенсионной системы необходимо выделить неформальную, которая заключалась в «майских» указах президента РФ 2012 года и формальную, которая выражалась в принятии законодательно оформленных документов конца 2013 года.

Официальная реализация законов началась с процедуры гарантирования, которая заключалась в прохождении дополнительной государственной проверки всех негосударственных пенсионных фондов и получении официальной государственной лицензии, которая гарантирует им право заниматься соответствующей деятельностью.

Параллельно этому процессу пенсионные накопления граждан за 2014 года были «заморожены» на период прохождения НПФ процедуры гарантирования. Подобная мера обеспечила поступление дополнительных средств в федеральный бюджет в размере 243 млрд рублей.

В июне 2014 года экс-министр экономического развития А.В. Улюкаев начал общественную дискуссию относительно того, что необходимо вернуть в НПФ вышеуказанные средства. Причиной этого, на наш взгляд, стали многочисленные заявления НПФ, которые всерьез опасались не только невозврата средств, но и продление моратория на перевод средств в 2015 году.

В июне 2014 года министр финансов РФ А.Г. Силуанов заявил, что данная часть средств граждан была перенаправлена на развитие Крыма и принятие антикризисных мер[[184]](#footnote-184). В связи с этим, у правительства РФ не было средств, чтобы вернуть их в НПФ. Тем более, что перспектива заморозки пенсионных средств в 2015 году позволит увеличить доходы ПФР на 307,4 млрд рублей. В конце 2014 года был принят закон, согласно которому правительство РФ продлило мораторий на накопительные пенсионные средства в 2015 году. На наш взгляд, на принятие данного решения повлиял не только дефицит ПФР, но и такие внешние факторы, как введение экономических и политических санкций в отношении российских компаний, чиновников и руководителей госкорпораций. Все эти факторы отразились на увеличении дефицита федерального бюджета, росте инфляции и падении уровня ВВП.

После легитимации государственного решения о реформировании пенсионной системы, между социальным блоком (вице-премьер правительства О.Ю. Голодец и министр труда и социальной защиты М.А. Топилин) и экономическим блоком (министр финансов А.Г. Силуанов, экс-министр экономического развития А.В. Улюкаев) правительства РФ продолжалась дискуссия относительно будущего накопительной части пенсии. Точку в спорах поставил в начале 2015 года президент РФ, который заявил: «решения об отмене накопительной части пенсии не будет» [[185]](#footnote-185).

При этом, важно подчеркнуть, что решение об окончании дискуссий о будущем накопительной компоненты пенсионирования не означало отмену моратория на перевод накопительных средств в НПФ. В сентябре 2015 года был принят закон, продлевающий данный «мораторий» на 2016 год.

Следующим этапом рассмотрения принятия государственных решений в России является оценка результатов осуществления государственного решения. На данном этапе проводится оценивание результатов и последствий государственного решения на предмет достижения поставленных целей, издержек и т.д.

На наш взгляд, реформирование пенсионной системы стала одной из тем, по которой разошлись оценки между членами правительства. Например, руководители министерства экономического развития и министерства финансов, а также вице-премьер И.И. Шувалов публично выступали за сохранение накопительной составляющей пенсионной системы и против «пенсионного моратория» на 2014—2016 годы[[186]](#footnote-186). Стоит также отметить, что Э.С. Набиуллина, будучи помощником президента по экономическим вопросам, а в дальнейшем руководителем Центрального Банка, критично подходила к оценке пенсионной реформы.

В свою очередь, оппозицию в оценке пенсионной реформы им составил социальный блок правительства РФ в лице руководителя министерства труда М.А. Топилина и вице-премьера О.Ю. Голодец, которые выступали за «заморозку» пенсионных накоплений, а также за ликвидацию или формирование накопительной составляющей пенсии на добровольной основе. По их оценке пенсионная реформа 2013 года полностью себя оправдывает, так как «замороженные» средства накопительной пенсии идут в распределительную пенсию, образовывая текущие выплаты пенсионерам, тем самым снижая дефицит бюджета ПФР и нагрузку на федеральный бюджет.

При этом, мнения и оценки относительно реформирования пенсионной системы разделились не только между фракциями внутри Государственной Думы РФ, но и внутри политической партии «Единая России», которая является апологетом политической лояльности как президенту, так и правительству РФ. Помимо традиционных политических институтов, критической оценки пенсионную реформу подвергли комитет гражданских инициатив, российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», экс-руководитель министерства труда А.П. Починок, экс-президент Центра стратегических разработок М.Э. Дмитриев и другие.

Стоит отметить, что главными аргументами сторонников сворачивания пенсионной реформы 2002 года являются низкие показатели доходности накопительной части пенсионной системы в РФ. Противники реформы 2013 года обосновывают ее необходимость демографическими факторами, которые возникнут в начале 2020 годов и необходимостью наличия «длинных денег» и внутренних инвестиций в российской экономике.

В рамках данного процесса президент РФ исполнял роль идейного вдохновителя реформ, «хорошего» следователя и арбитра, который изначально задает тон и стимул реформирования, затем в процессе принятия непопулярной в обществе «Стратегии-2030» предлагает «не торопиться» с имплементацией до 2014 года и провести дополнительную общественную дискуссию и внести поправки. Однако, в процессе общественной дискуссии неоднократно торопил правительство РФ с принятием государственного решения в пользу реформирования пенсионной системы до конца 2014 года. Таким образом, в ходе общественной дискуссии, несмотря на активную общественную реакцию, ключевые принципы пенсионной реформы остались без изменений. На период конца 2015 года, президент РФ не давал официальной оценки реформирования пенсионной системы. Данный факт можно считать оправданным, так как пока правительством РФ принимаются противоречивые и не популярные решения о «заморозке» средств накопительной части пенсии без гарантии на возврат гражданам этих средств, а в ПФР наблюдается дефицит бюджета, который остался без значительных изменений, при этом, экономика находится в состоянии рецессии, вместе с этим, согласно плану мероприятий «Стратегии-2030», итоги и оценки реформы пенсионной системы подводить пока рано.

Таким образом, особенность процесса принятия государственных решений в России и форм политического участия, на наш взгляд, обусловлена спецификой развития политических институтов, которым свойственна по мнению А.И. Соловьева «институциональная рыхлость»[[187]](#footnote-187), которая дополняется неформальными механизмами принятия государственных решений, присущими теневой власти и «административно-политическим отношениям» [[188]](#footnote-188). Наличие подобных тенденций, по мнению исследователя, обуславливает высокая роль государственной бюрократии при принятии государственных решений и их реализации. Увеличение роли, так называемой, теневой власти минимизирует в процессе принятия государственных решений роль избираемой элиты в виде института парламента. Бюрократия с помощью официальных процедур и регламентов усложняет структуры управления и ослабляет контроль за исполнением государственного решения не только со стороны общественности, но и со стороны политических деятелей[[189]](#footnote-189). Таким образом, Соловьев А.И. приходит к выводу, что такая тенденция позволяет исполнительной власти (не столько правительства РФ, сколько в первую очередь администрации президента РФ) «искажать или замещать политическое представительство интересов социальных групп».[[190]](#footnote-190)

Подобные процессы наблюдались в рамках рассмотрения процесса принятия государственных решений по реформированию пенсионной системы. Де факто, запрос на пенсионную реформу не поступал ни от широких слоев общественности, ни от парламента и ни от бизнеса. Также в ходе процесса обсуждения данной реформы позиция заинтересованных групп бизнеса, политических партий и профсоюзов в значительной степени не была отражена в концепции реформы. Решение о реформировании пенсионной системы – демонстрация политической воли президента РФ. Возможность подобной демонстрации, на наш взгляд обусловлена неразвитостью институтов гражданского общества в России и неформальными внутриэлитными противодействиями в рамках единого политического курса, который задается Президентом РФ, выступающим единственным центром выработки и принятия ключевых государственных решений, и определяющим формы политического участия элиты. При этом, подобные процессы и интеракции происходят на фоне следования демократическим нормам и процедурам, которые по факту не соблюдаются.

**2.4. Тенденции реформирования пенсионной системы в РФ**

В конце 2013 года Социальный блок правительства РФ, Государственная Дума, Совет Федерации и президент РФ утвердили в качестве законодательных актов введение системы гарантирования пенсионных накоплений (согласно закону, НПФ должен пройти проверку ЦБ для того, чтобы получить в управление «замороженные» на период прохождения этой процедуры пенсионные накопления), системы акционрования (процедура изменения формы НПФ с НКО на более понятную и прозрачную для государственных органов систему акционерных обществ), моратория на перечисления средств накопительной пенсии из ПФР в НПФ, новую пенсионную формулу и т.д.

На наш взгляд, наиболее существенным изменением в реформировании пенсионной системы (конец 2013-2014 гг) стала формула расчета пенсий и ее коэффициенты. Она является фундаментом и главным механизмом функционирования новой версии системы пенсионного обеспечения. При этом, накопительный компонент в формуле существенным образом не влияет на логику расчета пенсии, что может означать перспективу его дальнейшей отмены.

Новая пенсионная формула, вступившая в силу с 1 января 2015 года, предусматривает за отработанные годы начислять баллы, конвертируемость в реальные деньги которых правительство РФ рассчитает тогда, когда придет время платить пенсию[[191]](#footnote-191).

При этом, существует 2 версии пенсионной формулы (Расширенная (Общая формула расчета пенсии)и сокращенная).



*Рисунок 3. Общая формула расчета пенсии[[192]](#footnote-192)*

Исходя из большого объема формулы расчета пенсии, в данной статье она представлена в качестве примера работы пенсионных коэффициентов «скрытых» в сокращенной формуле.

Сокращенная версия представляет собой следующую формулу: AxB+C+d. Где А – пенсионные баллы, В – стоимость одного балла, индексируемая на уровень инфляции (по прогнозам Министерства экономического развития РФ в 2014 г. инфляция составила 8,5%), С – гарантируемая государством фиксированная выплата, d – накопительная часть. Т.о. в системе подразумевается возможность сделать выбор: направить тариф страховых взносов работодателей в размере 6% на накопительную часть, а 16% - на страховую, либо весь тариф 22% перечислить на страховую пенсию. В накопительной системе есть свои риски, которые выражены в инвестировании в плохо сформированный и «зыбкий» российский фондовый рынок, отличающийся нестабильной и высокой волалитальностью. Либо выбрать систему баллов и ежегодную индексацию государством пенсии на уровень инфляции. В этом выборе есть одно принципиальное НО: накопительная часть пенсии формируется в деньгах, а все операции, совершаемые фондом, строго контролируются независимыми спецдепозитариями и Банком России.

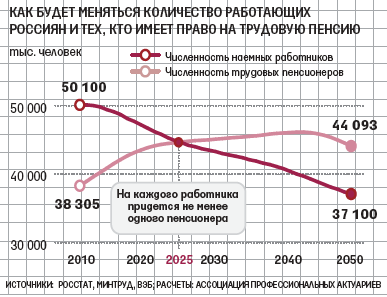
По поводу новой пенсионной формулы – как стало известно из Министерства труда и социальной защиты РФ, к этой пенсионной формуле прилагаются 20 поправочных коэффициентов[[193]](#footnote-193). Суть их заключается в том, что чем больше гражданин зарабатывает баллов, тем меньше окажется стоимость каждого из них. Теперь более подробно: итоговый размер пенсии зависит от 20 поправочных коэффициентов, а чтобы определить их значение, необходимо учитывать комплекс экономических показателей. Например, объем взносов, поступивших в ПФР на страховую пенсию за год, предшествующий назначению пенсии. Также необходимо знать сумму индивидуальных пенсионных коэффициентов всех граждан в стране, получающих пенсию. Один из коэффициентов учитывает сумму средств, направляемых из федерального бюджета. При этом нет четкой формулировки что из федеральных трансфертов идет, а что не идет в счет будущей пенсии. Если, к примеру, человек решит выйти на пенсию позже, он не сможет узнать заранее стоимость своего балла, т.к. коэффициенты, подверженные высокому фактору неопределенности, могут отличаться год от года под влиянием внешних факторов (политических и экономических) [[194]](#footnote-194).

Согласно расчетам НАПФ коэффициент замещения (отношение средней пенсии в стране к средней зарплате) к дате выхода на пенсию граждан, родившихся после 1967 года, не превысит 20%. Сейчас он составляет 35%. При этом разница между базовой пенсией и страховой не превышает 30%. Фактически получается, что пенсия не увязана с трудовым стажем гражданина, и нет стимулов к отсрочке выхода на пенсию[[195]](#footnote-195).

Таким образом, новая формула расчета пенсий ставит своей целью решать краткосрочные задачи. С помощью дополнительных коэффициентов можно без труда регулировать бюджетные поступления и пенсии в «ручном режиме» не принимая во внимание показатели инфляции. Помимо этого, решению текущих задач, связанных с нарастанием нового экономического кризиса в России, служит продление моратория на выплату пенсионных средств (накопительной составляющей) на 2015 г. Т.о. правительство РФ в очередной раз закрыло «дыру» в бюджете ПФР, поставив положительное развитие экономики России в долгосрочной перспективе под большой вопрос.

Важной проблемой каждой из альтернатив решения сторонников и противников реформирования системы пенсионирования по реформированию пенсионной системы является демографический разрыв между работающим населением и неработающими пенсионерами. Данная проблема может создать к 2043 году высокий уровень бюджетного разрыва, который заключается в возрастании накопленной разницы между текущей стоимостью всех будущих расходов и доходов бюджета, которая составит, по расчетам экспертов института Горбачева и РАНХиГС 890 трлн руб., или примерно 15 годовых ВВП (в ценах 2013 г.) к 2043 году[[196]](#footnote-196). Стоит отметить, что в качестве методологической базы ученые использовали «межпоколенческий бухучет», основанный на анализе нагрузки на государственный бюджет в долгосрочном периоде с учетом демографических изменений. В качестве соавтора исследований выступил профессор Бостонского университета Лоуренс Котликофф.

Необходимо выделить один важный аспект: по расчетам экономистов практически 50% необеспеченных бюджетных обязательств приходится на распределительную пенсионную систему, нагрузкой к которой станет сокращение трудоспособного населения и исчерпание нефтегазовых ресурсов. В случае с энергоресурсами мы имеем недоказанную теорию, которую, однако, следует учитывать при долгосрочном планировании развития экономики. Вместо нефтегазовых проблем, на наш взгляд, необходимо привести возможную (по заверению О. Ю. Голодец и М. А. Топилина) ликвидацию накопительного пенсионного компонента, который к 2043 г. может увеличивать дополнительную нагрузку на бюджет, пропорциональную росту нетрудоспособного населения. Доля людей в пенсионном возрасте вырастет к 2050 г. с 13% до 23% (См. график: «Как будет меняться количество работающих россиян и тех, кто имеет право на трудовую пенсию»).



*Рисунок 4. Как будет меняться количество работающих россиян и тех, кто имеет право на трудовую пенсию[[197]](#footnote-197).*

На ликвидацию увеличивающегося с каждым годом бюджетного разрыва, по расчетам экономистов из института Горбачева и РАНХиГС, необходимо ежегодно ужесточать бюджетную политику на 8,4% ВВП (примерно 5 трлн руб. в ценах 2013 г.) в течение бесконечности. По мнению ученых, необходимо немедленно и постоянно повышать все федеральные налоги на 29%, либо регулярно сокращать расходы на 22,4%, либо комбинировать эти меры[[198]](#footnote-198). По сообщению доклада Russia’s Fiscal Gap, в случае игнорирования данной проблемы на 10 лет, ее ежегодный масштаб увеличится до 9% ВВП, если на 20 лет – до 9,7%, что требует повышения налогов на 34,5%, либо сокращения расходов на 25,9%. В качестве стран для сравнения, из доклада Russia’s Fiscal Gap можно привести США, бюджетный разрыв которой в 2012 году составил $222 трлн, что требует ежегодного ужесточения бюджетной политики на 10% ВВП. В подобном положении находятся Греция, Великобритания, Япония. Бюджетный разрыв в 5% эксперты зафиксировали в Германии и Италии. У Канады, Австралии и Новой Зеландии бюджетный разрыв близок к нулю.

Согласно мнению аналитиков Morgan Stanley, Россия старается превратить свое сырьевое богатство в постоянное финансовое благосостояние, но тем не менее, совершает стратегическую ошибку, отказываясь от пополнения пенсионных накоплений и развития рынка НПФ. Это перемещает бюджетный дефицит в будущее, сокращает экономику на 1% ВВП в год, и в итоге повышает риск того, что власти не вернут накопительный взнос, а, напротив, направят аккумулированные в ВЭБ 1,7 трлн руб. будущих пенсионеров на выплаты нынешним[[199]](#footnote-199).

В рамках подобного положения, при котором любой ход ведет к ухудшению ситуации (цугцванг), теоретически имеются возможности допустить наименьшие риски в принятии решения о реформировании пенсионной системы. Однако чем нужно пожертвовать, согласно тактике гамбита, чтобы получить главное: нивелирование экономического кризиса и придание устойчивости политическому режиму?

На наш взгляд необходимо реализовать следующие меры:

1. Корректировка обещаний («майские указы»), данных президентом РФ, в рамках текущего состояния экономики России, находящейся под санкциями, вызванными политическими действиями. На сегодняшний день, согласно проекту Бюджетной Стратегии-2030, на выполнение майских указов президента до 2018 года будет потрачено 5,3 триллиона рублей. При этом, по мнению Минэкономразвития. выполнение только социальной части майских указов президента по зарплатам требует, чтобы рост экономики России был не меньше 4% в год[[200]](#footnote-200). В условиях нового экономического кризиса, рост экономики прогнозируется 0,2% при самом оптимистическом сценарии.
2. Обеспечить развитие финансового рынка в России. Для этого необходим как можно быстрее стабилизировать макроэкономическую ситуацию, сопряженную с высокими политическими рисками («введение санкций» и конфликт в Украине), повышать капитализацию финансового рынка за счет привлечения отечественных и зарубежных инвестиций, обеспечить низкую волалитальность рынка, а также создать все необходимые условия для присутствия на рынке частных управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов. По данным индекса Bloomberg Russia Exchange Market Capitalization на 13 ноября, капитализация фондового рынка РФ с начала 2014 г. сократилась на 268 млрд долларов и составила 498 млрд долларов. Для более наглядного примера можно привести пример рыночной стоимости компании Apple, рост которой с начала года составил 192 млрд долл и достиг 661 млрд долл.
3. Необходимо развивать накопительную пенсионную систему, т.к. она в долгосрочной перспективе обеспечит снижение пенсионной нагрузки на бюджет. На сегодняшний день доля расходов на выплату трудовых пенсий в России составляет 9% ВВП. При этом, согласно данным Пенсионного фонда РФ, существенная часть пенсионных выплат финансируется за счет трансфертов из федерального бюджета (около 39% всех затрат на пенсии или 3% ВВП в ценах 2013 года). Таким образом, когда пенсионеры, выбравшие накопительную пенсию (более 20 млн человек на конец 2014 г.) будут получать часть пенсии за счет своих накоплений, бюджетные средства будут не задействованы.
4. На наш взгляд, в качестве компромиссного варианта для сторонников продолжения пенсионной реформы и ее противников могла бы служить многоуровневая модель пенсионного обеспечения. Данная модель базируется на исследованиях Р. Хольцмана («Предотвращение кризиса старения», «Обеспеченная старость в XXI веке»), в которых описывались угрозы долгосрочной стабильности распределительной пенсионной системы в корреляции с демографической проблемой увеличения количества людей пенсионного возраста в сравнении с работающим населением[[201]](#footnote-201). В 2001 работа ученого легла в основу стратегии реформирования пенсионной системы принятой Всемирным банком. Согласно данной стратегии, эффективная многоуровневая пенсионная система должна состоять из трех уровней:
5. Социальная пенсия, финансируемая за счет бюджетных средств;
6. Обязательная пенсия, финансируемая за счет обязательных пенсионных взносов (страховые и накопительные);
7. Добровольная пенсия, формируемая как самостоятельно работником, так и через работодателя (в т.ч. корпоративные пенсии) [[202]](#footnote-202).

Таким образом, данная модель способна минимизировать риски, вызванные комплексом демографических, экономических и социальных проблем, описанных выше. В случае не большого объема индивидуальных пенсионных накоплений (добровольные накопления), сумма пенсионных выплат может быть компенсирована посредством дополнительных выплат из распределительной или накопительной части пенсии и социального пособия. При благоприятном развитии рынка НПФ, данная пенсионная система позволяет существенно снизить издержки бюджета на выплату пенсий. В рамках полноценного и гармоничного развития данной модели необходимо развивать систему добровольных пенсионных накоплений и рынок НПФ.

Однако в России не сложились условия для подобного развития системы добровольных пенсионных накоплений. Этому свидетельствуют как минимум 2 существенных показателя. Согласно данным ВЦИОМ (октябрь 2014 года), на вопрос для каких целей Вы (Ваша семья) сейчас делаете сбережения или стали бы делать, если у Вас была возможность? Большая часть опрошенных (более 50%) вложат деньги в приобретение недвижимости, а четверть респондентов (26%) открыла бы счет в Сбербанке. Было опрошено 1600 человек в 42 регионах РФ. При этом, копить деньги россияне считают нужным, но прежде всего на всякий случай (28%) и на черный день (24%). При этом, лишь 5% россиян вложат деньги в пенсионные или паевые инвестиционные фонды. Вторым важным показателем отсутствия предпосылок для развития системы добровольных пенсионных накоплений является рост количества «серых зарплат». Согласно социологическому мониторингу теневой-экономической деятельности РАНХиГС, проведенному исследователями в 2014 г. было выявлено, что каждый девятый россиянин сталкивается с «серыми зарплатами» (11,9%)[[203]](#footnote-203). При этом государственные органы и структуры (такие как ФНС и ПФР) о его работе и доходах ничего не знают. По данным исследователей РАНХиГС доля трудоспособного населения РФ, которое использует теневые схемы трудоустройства - 41% (около 30 млн трудоспособных граждан РФ). Таким образом, население не только не понимает значимости накопительного компонента пенсии, но и не готово выходить из-под «серых» зарплат, чтобы увеличить свою пенсию.

Таким образом, не имея достаточных оснований в виде сложившихся устойчивых предпосылок для реализации многоуровневой пенсионной системы, РФ встала в позицию цугцванга реформирования пенсионной системы. Каждая из рассмотренных выше альтернатив «сторонников» или «противников» по вопросу реформирования способна создать негативные последствия для экономической и социальной сферы с разницей в темпоральном контексте (краткосрочная и долгосрочная перспектива). При реализации сценария развития рынка НПФ, бюджет РФ на ближайшие годы будет дефицитным (поскольку не будет моратория на привлечение пенсионных средств НПФ), который будет увеличиваться пропорционально низкому количеству дополнительных средств в бюджете (в виде инвестиций в экономику РФ), росте числа пенсионеров и уменьшении числа работающего населения, а также эффекте «санкций» и поиске новых торговых партнеров. При этом, в долгосрочной перспективе пенсионные накопления, аккумулированные в НПФ, могут снять дополнительную нагрузку с бюджета РФ (2-3% ВВП) и быть дополнительными инвестициями российский венчурных компаний и госкорпораций. В рамках реализации сценария ликвидации рынка НПФ, экономика России в долгосрочной перспективе лишится дополнительных инвестиций и дополнительной разгрузки бюджета. Между тем, продолжение политики «заморозки» пенсионных накоплений, а также инициатива ликвидации рынка НПФ могут обеспечить сбалансированность и едва покрыть дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ (См. график Доходы бюджета Пенсионного фонда)



*Рисунок 5. Доходны бюджета Пенсионного фонда[[204]](#footnote-204)*

В качестве вывода хотелось бы отметить, что, ликвидируя накопительный компонент, уменьшаются риски несбалансированного бюджета, обеспечивается индексация пенсий на уровень инфляции и направление денег на выполнение «майских указов» президента и, возможно, покрытие геополитических рисков, связанных с конфликтом в Украине и спорным присоединением п-ва Крым – это будут решения «текущих и краткосрочных» проблем. Однако в «долгосрочной» перспективе подобные решения могут поставить экономику России в стагнацию, за счет снижения уровня зарубежных инвестиций, снижения кредитного рейтинга России, увеличения обязательств государства по выплате пенсий (т.к. государство берет на себя функции по выплате тех 6%, которые бы компенсировали НПФ) – это дополнительная нагрузка на бюджет. Также, в связи с низкими темпами роста экономики России, увеличивается уровень инфляции (при этом 2 раза в год государство обязано индексировать пенсии по уровню инфляции), что требует дополнительных бюджетных затрат на индексацию пенсий. Но главной проблемой, является надвигающийся демографический коллапс, связанный с высокой динамикой снижения с каждым годом численности работающего населения и ростом неработающих пенсионеров. Если исключить высокие риски будущей стагнации российской экономики, то можно тратить львиную долю бюджета на выплату и индексацию пенсий на увеличивающуюся с каждым годом долю пенсионеров и повышать налоговое бремя на бизнес для балансировки бюджета в случае, если проблема привлечения зарубежных инвестиций не будет решена.

Однако сохранение и развитие накопительного компонента при неразвитом финансовом рынке и слабом законодательном регулировании может порождать дополнительные проблемы, связанные с низкой доходностью пенсионных накоплений и теневыми спекуляциями при инвестировании НПФ пенсионных средств.

Выработка компромиссного решения между двумя конфликтующими сторонами вполне возможна в виде введения многоуровневой пенсионной системы. Однако условий для ее эффективного функционирования в РФ не сложилось.

Вследствие всего вышесказанного, лица принимающие государственные решения в РФ находится в положении цугванга. Масштабы изменений, которые может оказать одна из двух альтернатив, способны существенным образом изменить состояние как политической, социальной, так и экономической системы. При этом, влияние текущих негативных факторов (введение санкций, напряженность, проявляемая в международных отношениях РФ, ослабление рубля и снижение цен на нефть) и долгосрочных негативных факторов (возрастание нагрузки на бюджет, пропорциональной росту нетрудоспособного населения) создает общий негативный фон, усугубляющий негативными последствиями имплементацией любого альтернативного решения.

**Заключение**

В данном диссертационном исследовании основной акцент был сделан на формировании и последующем использовании методологии исследования реформирования пенсионной системы с точки зрения политологического подхода, которая основана на триаде таких категорий, как политические решения, политические интересы и политическое участие. Политическое участие и политические интересы – одни из ключевых форм современного политического процесса. Это доказывает степень разработанности данных категорий как в политологии, так и в социологии. В зависимости от того, какие интересы преследуют акторы, используются различные механики политического участия, будь то лоббизм групп давления или артикуляция интересов посредством официальных регламентов группами интересов. На сегодняшний день, в РФ представлено большое количество групп интересов, деятельность которых регламентирована на законодательном уровне. В их число входят политические партии, государственные организации, политические институты и различные общественные и бизнес ассоциации. Участие их в процессе реформирования пенсионной системы отвечает интересам их членов, будь то НАПФ (интересы рынка НПФ и страхования), РСПП (интересы бизнес-групп), ОНФ (пенсионеров), политических партий (электората).

Процесс принятия государственных решений представляет собой динамическую систему, которая состоит из отельных фаз и субфаз, которые, зачастую, могут быть непоследовательны (например, некоторые государственные решения могут пропускать стадии обсуждения, проверок и других норм, которые составляют основу организационных регламентов и формальных процедур в органах государственного управления), состоящую из интеракций по согласованию интересов различных государственных и негосударственных акторов. Также стоит отметить, что процесс принятия государственных решений на практике затрагивает все сферы жизни общества, формирует экономическую и политическую повестку дня, тесно коррелирует с интересами различных групп интересов и давления, сопряжен с культурными и психологическими особенностями акторов, принимающих участие в процессе принятия государственных решений и т.д. Таким образом, категория «государственное решение» создает такое ключевое звено проблемы научного и прикладного характера, как масштабность.

На наш взгляд как и любая научная теория, теория принятия государственных решений нуждается в дальнейшем синтезе с такими сферами научного знания как политология, юриспруденция, психология и социология и должна рассматриваться в контексте политического процесса, поскольку в большей части, находится в поле взаимодействия политических акторов. Подобное усиление междисциплинарного синтеза в политологическом контексте позволит комплексно рассмотреть государственные решения как совокупность формальных юридических норм, которые зависят от воли и психологических установок лиц принимающих решения, находящихся в определенной политической и социокультурной среде (и испытывающими ее влияние) в рамках продвижения собственных или групповых интересов в институциональном поле политики для дальнейшего изменения социальной реальности.

Принятие государственных решений является динамичным и отчасти закрытым процессом, который по своей природе создает методологические проблемы формирования научной теории в ее классическом понимании. На наш взгляд, теориям принятия государственных решений будет всегда свойственна такого рода «рыхлость», аморфность и дисциплинарная разнородность, обусловленная «погоней» ученого за теоретическими и аналитическими рамками во многом нерациональной человеческой деятельности, основная часть которой происходит в «черном ящике».

В качестве методологической базы исследования был выбран и использован подход организационного институционализма, который включает в себя идеи политической, социологической, управленческой и психологической наук. Данный подход создал условия для анализа механизмов принятия государственных решений в контексте принятых норм и традиций, политических интересов различных групп, форм политического участия, регламентов, процедур и операций, что имеет ключевое значение для определения и выделения специфики данного процесса в России в рамках политического процесса.

Особенность процесса принятия государственных решений в России, на наш взгляд, обусловлена спецификой развития политических институтов, которым свойственна «институциональная рыхлость»[[205]](#footnote-205), которая, в свою очередь, дополняется неформальными механизмами принятия государственных решений, присущими теневой власти и «административно-политическим отношениям». Наличие подобных тенденций, по мнению ряда исследователей, обуславливает высокая роль участия государственной бюрократии при принятии государственных решений и их реализации. Увеличение роли, так называемой, теневой власти минимизирует в процессе принятия государственных решений роль избираемой элиты в виде института парламента. Исходя из этого можно сделать вывод, что такая тенденция позволяет исполнительной власти (не столько правительству РФ, сколько в первую очередь администрации президента РФ) «искажать или замещать политическое представительство интересов социальных групп», тем самым оказывая влияние на политический процесс.

Также необходимо рассмотреть наличие устойчивой социальной базы публичного политического актора, которое является одним из ключевых факторов его влияния как на политический процесс, так и на принятие государственных решений.

В российском политическом процессе наблюдается слабость таких политических институтов, как правительство, политические партии и парламент. Стоит отметить, что слабость политических партий вызвана спецификой политического процесса в России лишь отчасти. Необходимо иметь ввиду, что подобный «кризис» данного политического института российские и зарубежные исследователи фиксируют в развитых и развивающихся странах. Потеря социальной базы для политических партий означает потерю рычагов влияния на процесс принятия государственных решений.

По мнению ряда критически настроенных исследователей процесс принятия государственных решений в информационный век строится на основании следующего тезиса: «Если решение не было зафиксировано в СМИ и не было донесено до масс, значит такого решения не было». На наш взгляд, подобная точка зрения справедлива лишь отчасти. Безусловно, развитие новых технологий в СМИ и вовлечение широких слоев населения в политический процесс посредством интернета (виртуальные выборы мэра Москвы, формирование активных политических групп в социальных сетях и интернет-порталах) вынуждает политических акторов «заявлять о себе» посредством публичной реакции на какие-либо события или публичное участие в процессе принятия государственных решений (например, активное общение с прессой, заявления в своих «аккаунтах» в социальных сетях и т.д. в отношении государственного решения). Развитие СМИ способствовало участию в процессе принятия государственных решений акторов, которые могут и не принимать непосредственного участия в выработке решения или его реализации, однако их публичные заявления могут создавать общественные дискуссии, тем самым оказывая влияние на процесс принятия государственных решений. Подобная ситуация была в рамках организованной широкой публичной дискуссии в рамках реформирования пенсионной системы, когда в 2013 году Государственная Дума РФ приняла ключевые федеральные законы о реформировании, однако Президент РФ перенес имплементацию ключевых ее положений и, таким образом, предоставил возможность для доработки части их положений.

При этом, рассматривая государственные решения не только как совокупность публичных интеракций политических акторов, но и совокупность неформальных норм и непубличных договоренностей, нельзя назвать вышеуказанный тезис справедливым во всех отношениях. В условиях незападного политического процесса, многие принципы которого, как было показано в данном исследовании, подходят для соответствующего процесса в России, политические акторы наоборот, стремятся принимать непубличные государственные решения. Подобным образом данный процесс организован в Правительстве, которое подобно «черному ящику», стремится практически все стадии (за исключением имплементации) принять без широкого освещения в СМИ.

Подобные процессы наблюдались в рамках рассмотрения процесса принятия государственных решений по реформированию пенсионной системы. Де факто, запрос на пенсионную реформу не поступал ни от широких слоев общественности, ни от парламента и бизнеса. Также в ходе процесса обсуждения данной реформы позиция заинтересованных групп бизнеса, политических партий (основываясь на анализе их программ) и профсоюзов в значительной степени не была отражена в концепции реформы. Решение о реформировании пенсионной системы – демонстрация политической воли одного актора – президента РФ. Возможность подобной демонстрации, на наш взгляд обусловлена неразвитостью институтов гражданского общества в России и неформальными внутриэлитными противодействиями в рамках единого политического курса, который задается президентом РФ, выступающим единственным центром выработки и принятия ключевых государственных решений.

Благодаря использованию подхода организационного институционализма для анализа процесса принятия государственных решений была применена фазово-циклическая модель. Благодаря ей в исследовании удалось закрепить в четких рамках такой динамический процесс, как принятие государственных решений без существенной потери таких ключевых критериев, как внешняя среда, политическое участие, группы интересов, учет формальных и неформальных норм на каждом из этапов фазово-циклической модели.

Помимо этого данная фазово-циклическая модель не вводила ограничений для рассмотрения социокультурного контекста процесса принятия государственных решений.

Согласно ее применению, были получены следующие выводы. Специфика функционирования ключевых политических институтов и организаций отражается на способах и механизмах принятия государственных решений в России. Сильная президентская власть, слабое правительство РФ и слабый парламент обуславливает функционирование одного центра принятия государственных решений в России – президента. Ввиду институциональной организации России именно он формирует политическую повестку и разрабатывает стратегические и ключевые решения, которые могут быть оформлены как юридические Указы, так и представлять собой вид публикации заявлений в СМИ – «майские указы».

Правительство РФ и Государственная Дума РФ – выполняют функцию исполнителей воли президента РФ. Несмотря на это, стоит отметить, что в рамках пенсионной реформы в правительстве РФ произошел конфликт интересов двух блоков: социального и экономического, произошло взаимодействие правительства РФ и Государственной Думы в лице политической партии «Единая Россия», в конечном итоге основные положения реформы были приняты несмотря на конфликт интересов внутри правительства РФ и обсуждение проекта реформы с парламентом. Однако позиции других политических партий, кроме «Единой России» в пакете реформ пенсионной системы учтены не были.

На наш взгляд, необходимо разделять нормативно-правовое и фактическое положение и потенциал государственных акторов в России. Например, нормативно-правовое положение парламента заключается не только в том, чтобы принимать законы, но и контролировать деятельность президента РФ и правительства РФ. Таким образом, благодаря Конституции РФ парламент должен быть одним из ключевых центров принятия решений и иметь серьезное влияние на формирование повестки дня, а также ограничивать президента РФ в его стремлении влиять на все фазы принятия государственного решения и контролировать правительство РФ по поводу реализации законов. Однако, исходя из приведенных выше оценок данного института, его фактическое положение и реальные полномочия сильно ограничены и состоят в принятии конкретных законов «de facto».

Влияние на пенсионную систему со стороны органов государственной власти и зависимость от бюджетных дотаций делают ее инструментом для политических манипуляций лиц, принимающих решения, а также предметом политического торга между политическими акторами, тем самым включая ее в политический процесс, что подрывает к ней доверие населения.

Подобные особенности политического процесса, а также неимение достаточных оснований в виде сложившихся устойчивых предпосылок для реализации многоуровневой пенсионной системы, поставили лиц принимающих решения в России в позицию цугцванга реформирования пенсионной системы. Каждая из рассмотренных в 3 главе альтернатив реформирования способна создать негативные последствия для экономической и социальной сферы с разницей в темпоральном контексте (краткосрочная и долгосрочная перспектива). При реализации сценария развития рынка НПФ, бюджет РФ на ближайшие годы будет дефицитным (поскольку не будет моратория на привлечение пенсионных средств НПФ), который будет увеличиваться пропорционально низкому количеству дополнительных средств в бюджете (в виде инвестиций в экономику РФ), росте числа пенсионеров и уменьшении числа работающего населения, а также эффекте «санкций» и поиске новых торговых партнеров. При этом, в долгосрочной перспективе пенсионные накопления, аккумулированные в НПФ, могут снять дополнительную нагрузку с бюджета РФ (2-3% ВВП) и быть дополнительными инвестициями российский венчурных компаний и госкорпораций. В рамках реализации сценария ликвидации рынка НПФ, экономика России в долгосрочной перспективе лишится дополнительных инвестиций и дополнительной разгрузки бюджета. Между тем, продолжение политики «заморозки» пенсионных накоплений, а также инициатива ликвидации рынка НПФ могут обеспечить сбалансированность и едва покрыть дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ

Стоит отметить, что ликвидируя накопительный компонент, уменьшаются риски несбалансированного бюджета, обеспечивается индексация пенсий на уровень инфляции и направление денег на выполнение «майских указов» президента и, возможно, покрытие геополитических рисков, связанных с конфликтом в Украине и спорным присоединением п-ва Крым – это будут решения «текущих и краткосрочных» проблем. Однако в «долгосрочной» перспективе подобные решения могут поставить экономику России в стагнацию, за счет снижения уровня зарубежных инвестиций, снижения кредитного рейтинга России, увеличения обязательств государства по выплате пенсий (т.к. государство берет на себя функции по выплате тех 6%, которые бы компенсировали НПФ) – это дополнительная нагрузка на бюджет. Также, в связи с низкими темпами роста экономики России, увеличивается уровень инфляции (при этом 2 раза в год государство обязано индексировать пенсии по уровню инфляции), что требует дополнительных бюджетных затрат на индексацию пенсий. Но главной проблемой, является надвигающийся демографический кризис, связанный с высокой динамикой снижения с каждым годом численности работающего населения и ростом неработающих пенсионеров. Если исключить высокие риски будущей стагнации российской экономики, то можно тратить львиную долю бюджета на выплату и индексацию пенсий на увеличивающуюся с каждым годом долю пенсионеров и повышать налоговое бремя на бизнес для балансировки бюджета в случае, если проблема привлечения зарубежных инвестиций не будет решена.

Однако сохранение и развитие накопительного компонента при неразвитом финансовом рынке и слабом законодательном регулировании может порождать дополнительные проблемы, связанные с низкой доходностью пенсионных накоплений и теневыми спекуляциями при инвестировании НПФ пенсионных средств.

Выработка компромиссного решения между двумя конфликтующими сторонами и позициями вполне возможна в виде введения многоуровневой пенсионной системы. Однако условий для ее эффективного функционирования в РФ не сложилось.

Вследствие всего вышесказанного, лица принимающие государственные решения в РФ находятся в положении цугванга. Масштабность изменений, которые может оказать одна из двух альтернатив, способна существенным образом изменить состояние как политической, социальной, так и экономической системы. При этом влияние текущих негативных факторов (введение санкций, напряженность, проявляемая в международных отношениях РФ, ослабление рубля и снижение цен на нефть) и долгосрочных негативных факторов (возрастание нагрузки на бюджет, пропорциональной росту нетрудоспособного населения) создают общий негативный фон, усугубляющий негативными последствиями имплементацией любого альтернативного решения.

Вместе с этим также стоит отметить низкую роль влияния на процесс принятия государственных решений бизнес-сообщества (крупного, среднего и малого), а также их отраслевых ассоциаций: РСПП, Деловая Россия и т.д., а также всех политических партий, кроме «Единой России». При этом, как было выявлено из анализа институционального маршрута пенсионной реформы, политическая партия парламентского большинства не имеет реальных возможностей влиять на стратегические положения государственных решений.

Также как политический процесс, так и процесс принятия государственных решений характеризуется отсутствием реально функционирующих дискуссионных площадок для обсуждения и влияния на процесс принятия государственных решений не только политических акторов, но и негосударственных групп интересов. Вместо этого, российских политический процесс состоит из конфликтующих групп политических акторов (в большей части, бюрократии) за сферу влияния на процесс принятия государственных решений. При этом, в рамках политического процесса не учитывается мнение и рекомендации экспертов и групп интересов. Подобный факт был зафиксирован при обсуждении проекта пенсионной реформы.

В связи с этим, в процессе принятия государственных решений и политическом участии в России можно выделить два ключевых аспекта, которые могут также характеризовать политический процесс в России. С одной стороны, это амбивалентность оснований политического участия и государственных решений в России. Она заключается в наличии таких демократических норм и процедур (оснований), как деятельность парламента, разделение властей и системы сдержек и противовесов, однако на практике их функционирование заключается в церемониальном следовании стратегическому курсу президента РФ, вследствие которого данные нормы носят лишь декларативный характер. С другой, политическое участие и государственные решения обеспечивают выход за пределы политического процесса и таким образом его расширение (экспансия) в другие сферы. Например, государственные решения, принимаемые в такой социально-экономической сфере, как пенсионная система, по факту принимают политический характер, поскольку находятся в сфере политического процесса деятельности институтов президента, парламента и правительства, а также включение в данный процесс групп интересов и давления. Данные акторы основываются не столько на экономических интересах и не на идеях «всеобщего социального блага», сколько на политических интересах, противоборстве политических идеологий, борьбе политических групп и т.д. В связи с этим, проблема реформирования пенсионной системы будет в будущем политически обострятся. Исходя из этого можно заявить о подтверждении гипотезы исследования.

Список литературы:

Автономов А.С. Азбука лоббирования. – М.: Права человека, 2004. – 109 с.

Газета.ру. Алексей Навальный начал кампанию против правительственной пенсионной реформы, которая вызывает все больше страхов у россиян. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gazeta.ru/politics/2013/10/21_a_5717921.shtml> (дата обращения: 21.10.2013).

Алескеров Ф.Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. – М.: «Академия», 1998. – 208 с.

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало-М, 2003. — 608 с.
2. Финам. Альфа-Банк: Предложение о заморозке обязательных пенсионных накоплений в РФ - крайне негативно. [Электронный ресурс]. – URL: <http://bonds.finam.ru/news/item/alfa-bank-predloghenie-o-zamorozke-obyazatelnyx-pensionnyx-nakopleniiy-v-rf-kraiyne-negativno/> (дата обращения: 30.09.2013).

Амелин В.Н., Дегтярев А.А. Опыт развития прикладной политологии в России // Полис. – 1998. – № 3. – С. 157-179.

Амелин А.И. Многомерная модель политической власти // Общественные науки и современность. – 1991. – № 2. – С. 48−58.

Амелин В.Н., Пинчук К.М. Социальные трансформации и формирование политического класса в России // Мир России. Социология. Этнология. – № 4. – 2001. – С. 97-130.

1. Антология мировой философии: в 4т. // т. 2. Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. – М.: Мысль, 1970. – 776 с.

Аристотель. Этика. – М.: «Издательство АСТ», 2010. – 496 с.

Информационное агентство ТАСС. Без накопительной части пенсии были бы на 30% выше. [Электронный ресурс]. – URL: <http://tass.ru/opinions/1597406> (дата обращения: 11.08.2014).

Slon.ru. Бизнес пишет Путину. Ответ: идите в общественную дискуссию! [Электронный ресурс]. – URL: <https://slon.ru/economics/pisma_na_derevnyu_dedushke-849017.xhtml> (дата обращения: 07.11.2012).

Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М.: Агентство Издательский сервис, 2004. – 544 с.

Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. – М.: ООО «Издат. центр науч. и учеб. Программ». 1999. – 204 с.

Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. / Пер. с нем. – М.: «РОССПЭН», 2002. – 288 с.

Деловое информационное агентство РБК. В Госдуме создана межфракционная рабочая группа для доработки пакета «пенсионных» законопроектов. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/fnews.open/20131118161451.shtml> (дата обращения: 18.11.2013).

Lenta.ru В России началась рецессия. [Электронный ресурс]. – URL: <http://lenta.ru/news/2008/12/12/recession/> (дата обращения: 18.11.2013).

Официальный сайт Председателя Правительства РФ. В.В. Путин провел заседание Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – URL: <http://web.archive.org/web/20090601054852/http://premier.gov.ru/events/723.html> (дата обращения: 25.06.2015).

Ведомости Верховного Совета СССР. – 1971. – № 23. – ст. 239.

Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 1989. – № 9. – ст. 209.

Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. – 1990. – № 27. – cт. 351.

Ведомости Совета народных депутатов и Верховного совета РСФСР. 1992. – № 5. – ст. 180.

Российская Газета. Владимир Путин: «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России». [Электронный ресурс]. – URL: <http://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html> (дата обращения: 20.02.2015).

Ведомости. Владимир Путин: «Нам нужна новая экономика». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/01/30/o_nashih_ekonomicheskih_zadachah> (дата обращения: 20.02.2015).

Новая Газета. Владимир Путин. Россия: национальный вопрос. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html> (дата обращения: 20.02.2015).

Официальный сайт Всемирного Банка. Всемирный банк в России. Доклад об экономике России. Март 2009. – № 18. [Электронный ресурс]. – URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18rus.pdf> (дата обращения: 20.02.2015).

1. Деловое информационное агентство РБК. Всемирный банк поверил в Россию. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/24/03/2010/383833.shtml> (дата обращения: 20.02.2015).

Гаврилов Р.В., Романов Е.А. Реформирование пенсионных систем: мировой и отечественный опыт. – М.: ВНИЭРХ, 2004. – 114 с.

Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста // Е. Гайдар. Сочинения в двух томах. Т. 2. Экономические реформы и иерархические структуры. Аномалии экономического роста. Избранные статьи и выступления. 1988-1995. – М.: Евразия, 1997. – 783 с.

Российская цивилизация. Гаман-Голутвина О. В. Институт президентства в РФ: сравнительный анализ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://рос-мир.рф/node/3009> (дата обращения: 19.04.2015).

Деловое информационное агентство РБК. Глава бюджетного комитета Госдумы А. Макаров: Никакой пенсионной реформы на сегодняшний день нет. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/fnews.open/20131204143627.shtml> (дата обращения: 04.12.2013).

Деловое информационное агентство РБК. Глава ПФР объявил о продлении заморозки пенсионных накоплений на 2016 год. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/07/10/2015/56154c479a7947102d2758fc> (дата обращения: 07.10.2015).

1. Коммерсантъ. Главные события года в цифрах. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2634179> (дата обращения: 22.12.2014).
2. Гоббс Т. Левиафан. – М.: Мысль, 2001. – 478 с.
3. Гоббс Т. О гражданине. Основы философии. Часть третья // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т 1. – М.: Мысль, 1991. – 627 с.

Агентство экономической информации «Прайм». Голикова: Регионы и Минфин разошлись в оценке стоимости реализации майских указов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1prime.ru/macroeconomics/20140414/782714413.html> (дата обращения: 14.04.2014).

Радиостанция «Эхо Москвы». Голодец О. Ю. Интервью. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1386780-echo/> (дата обращения: 28.08.2014).

Ведомости. Голодец: Накопительная пенсия может быть ликвидирована. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/08/21/golodec-reshenie-o-dobrovolnoj-sisteme-pensionnyh-nakoplenij> (дата обращения: 21.08.2014).

Lenta.ru. Госдума одобрила заморозку пенсионных накоплений на 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/12/02/pensfrozen/> (дата обращения: 12.02.2015).

Гурвич Е. Т. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. – 2007. – № 9. – C. 46-71.

1. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. – М.: КДУ, 2004. – 416 c.
2. Коммерсантъ. Демократия и качество государства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 04.05.2014).
3. Федеральная служба государственной статистики. Динамика иностранных инвестиций с 2009 – 2013 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d10/Image4697.gif> (дата обращения: 04.05.2014).
4. Scribd. Доклад Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара «Ключевые развилки пенсионной реформы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.scribd.com/doc/117236273/Ключевые-развилки-пенсионной-реформы-Презентация> (дата обращения: 04.09.2015).
5. Доклад Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации Правительству Российской Федерации «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы России». Октябрь, 2010. – 82 с.

Ведомости. Должны 890 трлн руб. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/565891/dolzhny-890-trln-rub#sel=8:1,8:8> (дата обращения: 11.11.2014).

1. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Доходны бюджета Пенсионного фонда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://info.minfin.ru/pf.php> (дата обращения: 11.11.2014).

Коммерсантъ. Дольше действовать будем мы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2155270> (дата обращения: 11.11.2014).

Газета.ru. «Единая Россия» поддержала проект правительственных пенсионных поправок, несмотря на несогласие думской оппозиции и критику непарламентских партий. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/politics/2013/11/19_a_5760673.shtml> (дата обращения: 19.11.2013).

1. Еремеева В.Н. Какие изменения грядут в системе пенсионного обеспечения // Человек и труд. – № 1, – 1997. С. 67-69.

Деловое информационное агентство РБК. «ЕР»: Правительство меняет позицию по пенсионной реформе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/newspaper/2013/07/24/56c16a179a7947299f72e053> (дата обращения: 24.11.2013).

1. Ермаков Д.Н. Мониторинг российской пенсионной системы: современное состояние и перспективы модернизации. Монография. – М.: АПКиППРО, 2012. – 294 с.
2. Агентство экономической информации «Прайм». Ждет ли пенсионную систему России венгерский сценарий? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1prime.ru/pensions/20131111/770239093.html> (дата обращения: 24.11.2013).
3. Консультант Плюс. Закон РФ от 18.12.1992 N 4128-1 «О бюджете пенсионного фонда российской федерации на второе полугодие 1992 года и уточненном бюджете пенсионного фонда российской федерации на 1992 год». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=1284;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.5911606948357075> (дата обращения: 24.11.2015).
4. Законы Ману (Манавадхармашастра). – М.: ЭКСМО-Пресс, 2002. – 496 с.
5. Захаров М.Л., Турчакова Э.Г. Пенсионная реформа в России 1990 г.: хорошее начало и печальные результаты // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 20-28.
6. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Савостьянова В.Б., Пенсионный кодекс Российской Федерации. – М.: Р.Валент, 2008. – 176 с.
7. Зайцев В.В. Российская государственность и модернизация партийной системы // Вестник Московского университета. Сер. Социология и политология. – 2005. – №4. С.25-32
8. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. – М.: Политиздат, 1986. – 223 с.
9. Иванюженко А.Б. Пенсионная система Российской Федерации: проблемы, перспективы, пути реформирования – СПб.: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2013. – 310 с.
10. Лаборатория пенсионной реформы. Интервью Угрюмова К.С. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensionreform.ru/57754> (дата обращения: 24.11.2015).
11. Slon.ru. Инфографика: цена на нефть с учетом инфляции за 1970-2012 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://slon.ru/fast/economics/infografika-tsena-na-neft-s-uchetom-inflyatsii-za-1970-2012-gg-797730.xhtml> (дата обращения: 24.11.2015).
12. Каталевский Д.Ю. Основы имитационного моделирования и системного анализа. – М.: Издательство МГУ, 2013. – 312 с.

Lenta.ru Катехизис чиновника. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/12/27/may/> (дата обращения: 27.12.2015).

1. Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // Бюллетень Счетной палаты. – 2009. – № 2. – 240 с.

Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Комитет Госдумы по труду готов поддержать отмену накопительной пенсии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/society/20140909/1023385827.html#ixzz3M5ewuBCk> (дата обращения: 09.09.2014).

1. Ведомости. Кому нужна очередная пенсионная реформа. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/library/news/34612611/pensiyu-ni-nakopit-ni-raspredelit> (дата обращения: 13.10.2014).
2. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. – М.: Омега-Л, 2016. – 48 с.
3. Конфуций. Я верю в древность. – М.: Республика, 1995. – 384 с.
4. Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Государственная служба и политико-административное управление // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2001. – № 3. – С. 167-182.
5. Кордонский С.Г. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2006. – 240 с.
6. Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. – 1993. – № 1. – С. 52-64.

Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Критика Путина в адрес министров на совещании по проекту бюджета. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20120918/753537755.html> (дата обращения: 13.09.2015).

1. Ведомости. Кудрин А.Л. 2012. Назад в собес. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2012/09/06> (дата обращения: 20.09.2015).
2. Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Кудрин исключает досрочную отставку нового правительства РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120524/656734534.html#ixzz44tBaU3Dk> (дата обращения: 20.09.2015).
3. Банки.ru. Кудрин: финансировать пенсии можно за счет нефтегазовых доходов и приватизации госсобственности. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=4372589&r1=rss&r2=yandex.news> (дата обращения: 20.09.2015).

Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Кудрин: новое правительство Медведева является техническим. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20120521/654487098.html>

Курсом рубля. // Ежедневное издание Правительства РФ «Российская Газета». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/28/ulukaev.html> (дата обращения: 20.09.2015).

1. Левина М.И. Парламентские процедуры как институт парламентского права /М. И. Левина. //Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории. – М.: Академический проект, 2001. – 477 с.
2. Классики теории государственного управления: американская школа. Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
3. Лобанов В.В. Анализ государственной политики. – М.: ГУУ, 2003. – 247 с.
4. Малева Т.М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. / Независимый институт социальной политики. – М.: Поматур, 2005. – 80 с.
5. Официальный сайт электронной библиотеки. Мангейм Б. Дж., Рич К. Ричард. Анализ общественной политики и оценка программ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publikacii_Polisa/M/1991-3-19-Mangeim_Rich_Analiz_obshestvennoy_politiki.pdf> (дата обращения: 20.09.2015).
6. Коммерсантъ. Мегареформатор. В пенсионную дискуссию включился ЦБ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2346341> (дата обращения: 20.09.2015).
7. Известия. Медведев попросит «Единую Россию» голосовать за пенсионную реформу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/562691> (дата обращения: 18.12.2013).
8. Медушевский А.Н. Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г. // Мир России, – 2003. – Т. 12. – № 3. – С. 62–103.
9. Новые известия. Международный валютный фонд раскритиковал пенсионную реформу в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newizv.ru/economics/2013-10-23/191175-svoj-put-k-starosti.html> (дата обращения: 24.10.2013).
10. Мельвиль А.Ю. Категории политической науки. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ, «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). 2002. – 625 с.
11. Мескон М., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело 1992. – 702 с.
12. Lenta.ru. Минфин вернет 448 миллиардов пенсионных накоплений в НПФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/10/09/npfminfin> (дата обращения: 24.10.2014).
13. Lenta.ru. Минфин РФ решил отстаивать сохранение накопительной пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/09/04/pension1/> (дата обращения: 24.10.2014).
14. Российская газета. Михаил Зурабов защитил «молчунов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2007/02/16/zurabov-pensii.html> (дата обращения: 24.06.2015).
15. Монтескье ILL Избранные произведения. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 800 с.
16. Newsru.com. Набиуллина, Греф и Шувалов выступили за сохранение обязательной накопительной пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/finance/02apr2015/nabipens.html> (дата обращения: 24.06.2015).
17. Нагель С., Миллс М. Методы поиска супероптимальных решений // Эффективность государственного управления / Под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. – 846 с.

Официальный сайт НАПФ. Информация о Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://napf.ru/association> (дата обращения: 24.06.2015).

1. О государственных пенсиях: Закон СССР от 14 июля 1956 // Социальное обеспечение в СССР. Сборник официальных материалов. – М.: Профиздат, 1960. – 486 с.
2. Деловая газета «РБК Daily». Отмену накопительных пенсий заменят их обнулением. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949992301704> (дата обращения:10.09.2015).
3. Ведомости. Отток капитала из России в 2014 г. может достичь $120 млрд — МЭР. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/33702741/ottok-kapitala-iz-rossii-v-2014-g-mozhet-dostich-120-mlrd> (дата обращения:10.09.2015).

Slon,ru. Официальное письмо от НАПФ Президенту РФ № 465. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://slon.ru/images2/blog_photo_18/2012_11_07/napf.pdf> (дата обращения:10.09.2015).

Павроз А.В. Группы интересов в системе политического представительства: современные тенденции // ПОЛИТЭКС. – 2013. – Том 9. – № 3, – С. 263 – 271.

Парламентаризм в России и Германии. История и современность // Отв. ред Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. – М.: РОССПЭН, 2006. – 584 с.

Пай Л. Незападный политический процесс // Политическая наука. – 2003. – № 2. – С. 66-85.

Газета.ru. Пенсии россиян ушли в Крым. У правительства нет средств для возврата накоплений НПФ за 2014 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2014/06/25/6085969.shtml> (дата обращения: 25.06.2014).

Пенсионное обеспечение в России: история, состояние, перспективы / В. В. Куценко, С. В. Ровбель; Новосиб. гос. акад. экономики и упр. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1996. – 46 с.

Московский Комсомолец. Пенсионные накопления раскололи правительство. Минфин и Минэкономразвития против Минтруда и вице-премьера Ольги Голодец. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/editions/daily/2015/03/19/pensionnye-nakopleniya-raskololi-pravitelstvo.html> (дата обращения: 19.03.2015).

1. Эксперт. Пенсионный компромисс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://expert.ru/2013/12/18/pensionnyij-kompromiss/?ny> (дата обращения: 18.12.2013).
2. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). «Пенсия – дело государственное!». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114680> (дата обращения: 10.06.2016).

Российская Газета. Пенсия ищет свою формулу. Ольга Голодец против использования пенсионных средств в качестве «длинных денег». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2012/10/05/pens-reforma.html> (дата обращения: 10.09.2015).

Экономика и жизнь. Письмо Минфина России от 11 февраля 2009 г. № 03-03-06/1/51. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eg-online.ru/article/51217/> (дата обращения: 10.06.2016).

Покида А. Н. Масштабы и следствия развития ненаблюдаемой «серой» экономики в различных сферах жизнедеятельности российского общества / А. Н. Покида. – М.: РАНХиГС, 2014. – 12 с.

Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 26 сентября 1967 г. // СП СССР – 1967 г. – № 23, – ст. 161.

Право социального обеспечения / под ред. КН Гусова. –. М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328с.

Великая эпоха. Правительство торопит Думу принять пенсионную реформу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.epochtimes.ru/content/view/82214/83/> (дата обращения: 19.12.2013).

Прогноз доходности пенсионных накоплений за 2013 год. // «Пенсионные и актуарные консультации», М.: ООО «Пенсионные и Актуарные Консультации», 2014. – 12 с.

Информационно-правовой портал «Гарант.ru». Прогноз социально – экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/567272/> (дата обращения: 10.09.2015).

Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Проект пенсионной реформы в России до 2030 года внесен в правительство. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/society/20120921/755681762.html#ixzz43Er2ESpZ> (дата обращения: 10.09.2015).

Независимая газета. Производство попало под обвал. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ng.ru/economics/2009-01-26/4_industry.html> (дата обращения: 10.09.2015).

Взгляд. Путин объяснил причину продления заморозки пенсионных накоплений на год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vz.ru/news/2015/10/13/772108.html> (дата обращения: 13.10.2015).

Lenta.ru. Путин подписал закон о продлении заморозки. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/12/15/sign/> (дата обращения: 15.12.2015).

Lenta.ru. Путин пообещал сохранить накопительные пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2015/03/20/putinpens/> (дата обращения: 20.03.2015).

Bankdirect. Путин требует ускорить пенсионную реформу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bankdirect.pro/strahovanie/pensionnoe-strahovanie/putin-trebuet-uskorit-pensionnuyu-reformu-446630.html> (дата обращения: 10.09.2015).

Мир тесен: финансовая лента новостей. Путин «ускоряет» новую пенсионную систему. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://finlenta.mirtesen.ru/blog/43794737734/Putin-uskoryaet-novuyu-pensionnuyu-sistemu> (дата обращения: 10.09.2015).

Информационно-правовой портал «Гарант.ru». Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190226/> (дата обращения: 10.02.2015).

Роик В.Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. – СПб.: Питер, 2012. – 256 с.

Российская модель пенсионной системы: формирование, особенности, результаты реализации: монография / К.А. Туманянц [и др.]; под общей редакцией К.А. Тумаянца; Федер. гос. авт. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград: изд-во ВолГУ, 2014. – 284 с.

Московские новости. Россия и меняющийся мир. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mn.ru/politics/78738> (дата обращения: 18.05.2016).

Известия. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/511884> (дата обращения: 18.05.2016).

Информационное агентства Интерфакс. РСПП: пора обсуждать постепенное повышение пенсионного возраста. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/business/331754> (дата обращения: 08.05.2015).

Агентство экономической информации «Прайм». Сбербанк: «Для решения сиюминутных задач ставится под угрозу стабильность страны». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1prime.ru/pensions/20131107/769927150.html> (дата обращения: 08.05.2015).

1. Официальный сайт собрания законодательства РФ. Свод законов РФ. – 1997. – № 30. – ст. 3585 // ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=1997030000&docid=4608> (дата обращения: 08.05.2015).
2. Свод законов РФ. 2001. – № 23. – ст. 2286 // Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1998 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2001023000&docid=86> (дата обращения: 08.05.2015).

Селезнев Г.Н. История парламентаризма в России и современность // Вестник Межпарламентской ассамблеи, – 1996. – № 2. – С. 9-15.

1. Новая история России. Синявская О.В. История пенсионной реформы в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ru-90.ru/node/978#_ftn8> (дата обращения: 10.05.2016).
2. Синявская О.В. Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? // SPERO. – 2010. – № 13. – C. 187-210.

Lenta.ru. Смелости не хватает. Путин отложил начало пенсионной реформы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2012/11/15/pensions/> (дата обращения: 15.11.2013).

Lenta.ru. Силуанов и Улюкаев предостерегли от дальнейшей заморозки пенсионных накоплений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2015/10/13/pens/> (дата обращения: 13.10.2015).

Ведомости. Силуанов: Часть страховых взносов можно переложить на население. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/34105981/siluanov-chast-strahovyh-vznosov-mozhno-peresiluanov> (дата обращения: 01.10.2014).

1. Собрание законов СССР. ЦИК СССР № 8, СНК СССР № 341 // Постановление от 03 июня 1931 г. О некоторых изменениях трудового законодательства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3723.htm> (дата обращения: 01.10.2014).
2. Собрание законодательства РФ, 06.11.1995, № 45.
3. Собрание законодательства РФ, 27.10.1997, № 43.

Собрание постановлений правительства СССР 1987 г. № 43.

Собрание постановлений правительства СССР 1989 г. № 5.

Собрание постановлений правительства РСФСР 1990. № 30.

1. Собрание узаконений РСФСР, 1917, № 2.

Деловое информационное агентство РБК. Совет Федерации одобрил пенсионную реформу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/society/25/12/2013/896852.shtml> (дата обращения: 25.12.2013).

1. Современное состояние и перспективы развития пенсионной системы России / под ред. Д.Ю. Федотова. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – 137 с.
2. Современные методы повышения устойчивости пенсионной системы Российской Федерации: Монография / Н.Р. Геронина, Г.А. Бунич. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2015. – 96 с.
3. Соловьев А.И. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном обществе: проблемы и перспективы. – М.: Московский центр Карнеги, 2001. – 350 с.
4. Соловьев А.И. Особенности механизма принятия государственных решений в России: социокультурные и психологические параметры // Полис. – 1998 г. – № 4. – С. 127-129.
5. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. – М.: КноРус, 2014. – 344 с.

Соловьев А.К. Актуарное обоснование совершенствования пенсионной системы // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2006. – № 4. – C. 24–43.

Соловьев А.К. Актуарный прогноз долгосрочного развития пенсионной системы России // Финансы. – 2012. – №5. – C. 57–63.

Соловьев А.К. Пенсионная реформа: иллюзия и реальность: учебное пособие. – М.: Проспект, 2014. – 296 с.

Соловьев А.К. Финансовая система государственного пенсионного страхования в России. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 496 с.

Соловьев А.К. Финансовая система обязательного пенсионного страхования в России. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 480 с.

Сталин И. Отчетный доклад XVII съезду партии о работе ЦК ВКП(б) 26.01.1934 г. // Сталин И.В. Сочинения. – Т. 14. – М.: Издательство «Писатель», 1997. – С. 290–341.

Официальный сайт министерства труда и социальной защиты РФ. Статс-секретарь – замминистра Андрей Пудов представил доработанную пенсионную формулу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/202> (дата обращения: 15.10.2016).

Комсомольская правда. Статья Путина - «КП»: Строительство справедливости. Социальная политика для России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793/> (дата обращения: 10.09.2015).

Официальный сайт Государственной Думы РФ. Стенограмма заседания Государственной Думы РФ 19 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3960/> (дата обращения: 15.10.2016).

Официальный сайт министерства труда и социальной защиты РФ. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/7> (дата обращения: 15.10.2016).

Ведомости. Счетная палата недосчиталась пенсий. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/27408231/schetnaya-palata-nedoschitalas-pensij?full#cut> (дата обращения: 05.06.2014).

Тенденции социокультурного развития России. 1960-1990 гг. / Отв. ред. И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов. М.: РИК, 1996. 507 с.

Информационно-аналитическое агентство «РИА Новости». Теневого кабмина в России не будет, считают политологи. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120522/655394009.html#ixzz44tHDT9vj> (дата обращения: 10.09.2015).

1. Труд и занятость в России. 2005 // Стат. сб. – М.: Росстат, 2006. – 103 c.

Деловое информационное агентство РБК. Тупиковый вариант. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/newspaper/2013/07/24/56c16a179a7947299f72e053> (дата обращения: 10.09.2015).

Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира / Пер. с англ. – М.: Алыгана Паблишер, 2003. – 504 с.

Lenta.ru «У нас нет культуры сокращать расходы» Интервью Татьяны Голиковой. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/17/budget> (дата обращения: 17.10.2014).

Российская газета. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения:10.09.2015).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. «О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения» // «Ведомости Верховного Совета СССР». – 1967 г. – № 39, – ст. 520.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера // «Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. – № 39, – ст. 519.

Lenta.ru. Улюкаев напомнил о долге государства россиянам в триллион рублей. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/09/19/pension/> (дата обращения: 19.09.2014).

Ведомости. Улюкаев против отмены накопительной части пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/08/26/ulyukaev-protiv-otmeny-nakopitelnoj-chasti-pensii> (дата обращения: 26.08.2014).

Деловое информационное агентство РБК. Улюкаев резко поменял свое мнение о заморозке накопительной пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/02/10/2013/880215.shtml> (дата обращения: 26.08.2014).

НТВ. Улюкаев хочет вернуть россиянам накопительную часть пенсии в 2014 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ntv.ru/novosti/1072097/?fb#ixzz42sI8Kp2o> (дата обращения: 25.06.2014).

Федеральный закон от 09.08.1994 № 21-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1993 год». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=4241;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.8576882376801223> (дата обращения: 10.09.2015).

Федеральный закон от 11.08.1995 № 136-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1994 год». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7494/> (дата обращения: 10.09.2015).

Федеральный закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) № 86-ФЗ от 10 июля 2002 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf> (дата обращения: 10.09.2015).

Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156541/> (дата обращения: 15.09.2015).

Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/> (дата обращения: 15.09.2015).

Федеральный закон от 28.12.2013 № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования РФ при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156546/> (дата обращения: 15.09.2015).

Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02. 2016). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18626/> (дата обращения: 10.10.2016).

Обеспеченная старость в XXI веке: пенсионные системы и реформы в международной перспективе / Роберт Хольцман, Ричард Хинц. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_Rus.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).

The New times. Что запретили, и чего не досчитались. <http://newtimes.ru/articles/detail/92000/#hcq=dPObdGp> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (дата обращения: 10.09.2015).

Шеметов П.В., Радионов В.В., Чередников Л.Е., Петухова С.В. Управленческие решения: Технологии, методы, инструменты. – М.: Омега-Л, 2010. – 400 с.

Штомка П. Социология социальных изменений / Пер, с англ, под ред. В.А. Ядова. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

Финмаркет. Экономика ЕС: рецессия длиной в пятилетку. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/main/article/3410123> (дата обращения: 10.09.2015).

Эхо Москвы. Эльвира Набиуллина передумала отменять накопительную часть пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/news/917893-echo.html> (дата обращения:10.11.2016).

Lenta.ru. A х B + C + d. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/24/pensformula/> (дата обращения: 10.11.2016).

1. Allison G., Zelikow P., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. – N.Y., 1999. – 416 p.
2. Public Policymaking: An Introduction: an introduction / James Anderson. 7-th ed. Boston, – MA.: Cengage, 2011. – 342 p.
3. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank Policy Research Report), – NY.: Oxford University Press, 1994. – 744 p.
4. Decision Making and Problem Solving: Independent Study // November. – 2005. – FEMA. – 122 p.
5. Di Maggio P., Powell W. The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. – 1983. – Vol. 48. – № 2. – 147-160 pp.
6. Downs A. Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle // Public Interest. – 1972. – Vol. 28. – 38-50 pp.
7. Dror Y. Public Policymaking Reexamined. Fifth printing. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and Oxford (UK). 2003. 370 p.
8. Public Policy Analysis: An Introduction (4th Edition). – NY.: Prentice Hall, 2009. – 359 p.
9. Edeberg M. The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making // Public Administration. – 1999. – Vol. 77. – № 1. – 155-168 pp.

Holzmann R., Paul R., Dorfman H., Dorfman M. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf> (дата обращения: 10.11.2015).

1. Izdebski Z. Quelques observations sur les idees politiques de Jean Bodin // Lodzkie Towarzystwo Naukowe. – №. 59, – Lodz, – 1965. – 6-46 p.
2. Jean Bodin. Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in Munchen: – Beck, 1973. – XIV, – 547 s.
3. King P. The ideology of order. A comparative analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbs. – L., Allen a. Unwin, 1974. 450 p.
4. Lasswell H. Power and Personality. – N.Y.: Norton. 1948. – 262 p.
5. Lipsky M. Street Level Bureaucracy. – N.Y.: Russel Sage Foundation, 1980. – 240 p.
6. Lindblom Ch. The Policy-Making Process, – Englewood Cliffs.: Prentice Hall, 1968. – 122 p.
7. Lindblom Ch., Woodhouse Е. The Policy-Making Process (3-rd Edition). – NY.: Prentice Hall, 1993. – 176 p.
8. March J., Olsen J. Elaborating the New Institutionalism / ed. by: Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman // The Oxford Handbook of Political Institutions. Jun 2008. – 22 p.
9. March J., Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. – 1984. – Vol.78. – 734-749 pp.
10. Comparative Politics: Notes and Readings / Ed. by B. Brown and R. Macridis. – Belmont: Cengage Learning, 2005. – 432 p.
11. Offe C. Designing Institutions is East European Transitions // The Theory of Institutional Design / Ed. by R. Goodin. Cambridge, 1996. 203 p.
12. Ostrom E. A Method of institutional Analysis // Guidance, Control and Evolution in the Public Sector / ed. by F. Kaufman, G. Magone and E. Ostrom. – Berlin; N.Y. 1986. – 320 p.
13. Ostrom E. An Agenda for the Study of institution // Public Choice. – 1986. – № 48. – 3-26 pp.
14. Pensions at a Glance. OECD and G20 indicators. – Paris: OECD Publishing. – 378 p.
15. Blackwell Encyclopedia of Political Thought. – L.: Wiley & Sons, Incorporated, 1992. – 684 p.
16. Pressman J., Wildavsky A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. – L.: University of California Press, 1984. – 304 p.
17. Quade E., Edward S. Analysis for Public Decisions. Englewood Cliffs (3-rd ed.), – NY: North–Holland, 1989. – 382 p.
18. Ripley R., Franklin G. Policy Implementation and Bureaucracy. – Chicago: Dorsey, 1986. – 249 p.
19. Официальный сайт института экономической политики имени .Т. Гайдара. Russia’s Fiscal Gap. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/publications/russia%E2%80%99s_fiscal_gap/text_NBER_07.11.2013.pdf> (дата обращения:10.05.2016).
20. Selznik P.TVA and the Grass Roots. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1949. – ix, 274 p.

Short-term labour market outlook and key challenges in G20 countries. Statistical update for the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers. – Moscow, 18–19 July 2013. – 17 p.

1. Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. – N.Y.: The Free Press, 1997. – 361. p.
2. Simon Н., Decision-Making and Administrative Organization, Public Administration Review. – Vol. 4. – No. 1 (Winter, 1944). – pp. 16-30.
3. Simon H. The New Science of Management Decision. N.Y.: Prentice Hall College Div, 1977. – 175 p.
4. Skocpol T. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back// Ed. by P. Evans, D. Reuschemeyer and T. Skocpol, Cambridge. – 1985. – 3-37 pp.
5. Turner B. Actions, Actors, Systems. The Blackwell Companion to Social Theory. Oxford. 1996. – 640 p.
6. The New Institutionalism in Organizational Analysis / Ed. by W. Powell and Di Maggio P. Chicago: University of Chicago Press, 1991. – 486 p.
7. Weaver R., Rockman B., Assessing the Effects of Institutions // Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by R. Weaver, B. Rockman, Washington, 1993. 503 p.
8. Weimer D., Vining A. Policy Analysis: Concepts and Practice (5-th Edition). – N.Y.: Routledge, 2010. – 494 p.
9. Wilensky H. L. The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. – Berkeley: Univ. of California Press, 1975. – 151 p.

Wilson G. Business and Politics. A Comparative Introduction. – L.: Macmillan, 1985. – 186 p.

World Bank. Averting the Old-Age crisis: policies to protect the old and promote growth. World Bank Policy Research Report. – N.Y.: Oxford University Press. 1994. – 744 p.

# 

# **СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№** | **Тип материала** | **Название материала** |
| 1 | Рисунок 1 | «Распределение УК и НПФ по объему средств пенсионных накоплений в управлении, млрд. руб.» |
| 2 | Рисунок 2 | «Доходность расширенного портфеля ВЭБа в сравнении с инфляцией» |
| 3 | Рисунок 3 | Общая формула расчета пенсии |
| 4 | Рисунок 4 | Как будет меняться количество работающих россиян и тех, кто имеет право на трудовую пенсию |
| 5 | Рисунок 5 | Доходны бюджета Пенсионного фонда |

1. Гинсберг Б., Лоуи Т., Уиэр М., «Мы, Народ. Введение в американскую политику» М.: 2002.; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Прогресс-Традиция, 2004.; Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. / Пер. с нем. – М.: «РОССПЭН», 2002.; [↑](#footnote-ref-1)
2. Михайловский Н. К. Герои и толпа. Избранные труды по социологии (комплект из 2 книг), М.: Алетейя, 1998; Бакунин М.И. Государственность и анархия, М.: Книжный Клуб Книговек, 2014. Ленин В.И. Полное собрание сочинений (5 издание), М.: Издательство политической литературы, 1969.; Шутов А.Ю., Рудой В.В., Понеделков А.В., Старостин А.М., Горбунов А.А., Кузина С.И., Воронцов С.А., Лысенко В.Д. Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии, Ростов на Дону: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2012; Пивоваров Ю. С. Русская политика в ее историческом и культурном отношениях. — М.: РОССПЭН, 2006.; Ахременко А.С. Мелешкина Е.Ю. Голосование «против всех» как форма протеста: проблемы изучения // Политическая наука. – 2002. – №1.; Белов А. А., Елисеев С. М. Политические процессы и институты в современной России. - СПб.: СПбГУ. 2006.; Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. – М.: ООО «Издат. центр науч. и учеб. Программ». 1999.; Зайцев В.В. Российская государственность и модернизация партийной системы // Вестник Московского университета. Сер. Социология и политология. – 2005. – №4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. – М. Издательство Перо, 2012.; Truman D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion Study Guide. - Liberty University, 1978.; Almond G., Powell G. Comparative Politics Today: A World View. – 1984.; Harris F. R., Americas democracy. Glenview, Illinois, 1983.; Zeigler H. Interest Groups // Encyclopedia of Government and Politics. – N.Y., 1992.; Wilson G. Business and Politics. A Comparative Introduction. London: Macmillan, 1985.; Шварценберг Р. Ж. Политическая социология: в 3-х т. – М., 1992. Т. 3.; Павроз А.В. Группы интересов в системе политического представительства: современные тенденции // ПОЛИТЭКС. 2013. Том 9. No 3, С. 263 – 271.; Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976.; Автономов А. C. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М. 1999. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гаман-Голутвина О. В. Российские партии на выборах: Картель «хватай - всех» // Полис. – 2008. – №1.; Гельман В. Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. – 2008. – № 5.; Туровский Р.Ф., Гайворонский Ю.О. Влияние экономики на электоральное поведение в России: работает ли «контракт» власти и общества? // Полития. – 2017. – № 3.; Макаренко Б. И., Локшин И. М., Мелешкина Е. Ю., Миронюк М. Г., Петров Н. В. Партии и партийные системы: современные тенденции развития / Рук.: Б. И. Макаренко. М. : РОССПЭН, 2015.; Михалева Г. М. Эволюция административных партий в современной России // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2009. – №1.; [↑](#footnote-ref-4)
5. Платон Государство. Законы. Политик. – М..: Мысль, 1998.; Конфуций Уроки мудрости. – М.: Эксмо, 2014.; Аристотель Никомахова этика. – М.: ЭКСМО-Пресс, 1997.; Аристотель Политика. – М.: ЭКСМО-Пресс, 1997.; Bodin, J., Sechs Bücher über den Staat. München: C.H. Beck. 1981.; Монтескье Ш-Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999.; Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль, 2000.; Маккиавелли Н. Государь, М.: ЭКСМО, 2007. [↑](#footnote-ref-5)
6. Осипов Г.В. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). — М.: Вече, 2005.; Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. – 2010. – №5.; Дегтярев А.А. Принятие политических решений, М.: КДУ, 2004.; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М.: КноРус, 2006.; Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Cengage, 2011.; Dror Y. Public Policymaking Reexamined. Fifth printing. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and Oxford (UK). 2003.; Lipsky M. Street Level Bureaucracy. N.Y., 1979.; Ostrom E. An Agenda for the Study of institution // Public Choice. 1986. № 48.; Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N. Y., The Free Press, 1997.; March J., Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // Comparative Politics: Notes and Readings / Ed. by B. Brown and R. Macridis. Belmont, 1996. Lasswell H. Power and Personality. N. Y., 1948.; Lindblom Ch. The Policy-Making Process, Englewood Cliffs, 1968.; Dunn W. N. Public Policy Analysis: An Introduction. 3rd ed. Upper Saddle River. NY, 2004.; Allison G., Zelikow P., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N.Y., 1999.; Weaver R., Rockman B., Assessing the Effects of Institutions // Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by R. Weaver, B. Rockman, Washington, 1993. [↑](#footnote-ref-6)
7. Осипов Г.В. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). — М.: Вече, 2005.; Дегтярев А.А. Принятие политических решений, М.: КДУ, 2004.; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М.: КноРус, 2006.; Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Государственная служба и политико-административное управление // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология, 2001, № 3.; Государственная политика и управление. Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006.; Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений, - М.: Логос, 2000.; Миронов В.В. Принципы принятия управленческих решений в системе федеральных органов исполнительной власти. М.: Современные тетради, 2003.; [↑](#footnote-ref-7)
8. Синявская О.В. Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? // SPERO. 2010. № 13.; Тенденции социокультурного развития России. 1960-1990 гг. / Отв. ред. И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов. М., 1996.; Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста // Е. Гайдар. Сочинения в двух томах. Т. 2. М.: Евразия, 1997.; Иванюженко А.Б. Пенсионная система Российской Федерации: проблемы, перспективы, пути реформирования – СПб., ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2013.; Гурвич Е. Т. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2007. № 9.; Малева Т.М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. М., 2005.; Пенсионная система России: ключевые проблемы и направления реформирования / под ред. Д.Ю. Федотова. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013.; Современные методы повышения устойчивости пенсионной системы Российской Федерации: Монография / Н.Р. Геронина, Г.А. Бунич. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. Гегель Г. Собр. соч. в 14 т. – М.-Л., 1935. – Т.8. – С.20. [↑](#footnote-ref-9)
10. Б. Гинсберг, Т. Лоуи, М. Уиэр, «Мы, Народ. Введение в американскую политику» 2002. С.242. [↑](#footnote-ref-10)
11. А.Ю. Мельвиль. Категории политической науки. М. 2002. С.244. [↑](#footnote-ref-11)
12. Материалисты Древней Греции. М. 1955. С.2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Политическая наука в Западной Европе. Под ред. Ханса-Дитера Клингеманна. М. 2009. С.256. [↑](#footnote-ref-13)
14. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. М. 1986. C.86 [↑](#footnote-ref-14)
15. Павроз А.В. Группы интересов в системе политического представительства: современные тенденции // ПОЛИТЭКС. 2013. Том 9. № 3, С.266. [↑](#footnote-ref-15)
16. Truman, DB The Governmental Рrocess. Political Interests and Public Opinion, New York. 1951. P.26. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. P.14. [↑](#footnote-ref-17)
18. Harris F. R., Americas democracy. Glenview, Illinois, 1983. Pp.223–224 [↑](#footnote-ref-18)
19. Zeigler H. Interest Groups // Encyclopedia of Government and Politics. N. Y., 1992. P.377. [↑](#footnote-ref-19)
20. Wilson G. Business and Politics. A Comparative Introduction. London: Macmillan, 1985. P.140. [↑](#footnote-ref-20)
21. Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб. 2006. С.186. [↑](#footnote-ref-21)
22. Шварценберг Р. Ж. Политическая социология: в 3-х т. М., 1992. Т. 3. С.180. [↑](#footnote-ref-22)
23. Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. М. 1976. С.102. [↑](#footnote-ref-23)
24. Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. М. 1976. С.207. [↑](#footnote-ref-24)
25. Автономов А. C. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М. 1999. С.183. [↑](#footnote-ref-25)
26. Almond, G, Powell, J, Strom, K & Dalton, P 2002, Comparative Politics Today, Moscow, Р.137. [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же. P.137. [↑](#footnote-ref-27)
28. Dror Y. Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P.xiii [↑](#footnote-ref-28)
29. Конфуций. Я верю в древность. М. 1995. С.55-58. [↑](#footnote-ref-29)
30. Законы Ману. М. 1992. С.140-142. [↑](#footnote-ref-30)
31. Аристотель. Никомахова этика. М. 1997. С.45-60. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. С.85-88. [↑](#footnote-ref-32)
33. Антология мировой философии: В 4-х т .М., 1970. Т. 2. Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. С.144. [↑](#footnote-ref-33)
34. King P. The ideology of order. A comparative analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbs. – L., Allen a. Unwin, 1974. Р.345. [↑](#footnote-ref-34)
35. Там же. Р.30. [↑](#footnote-ref-35)
36. Jean Bodin. Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in Munchen: Beck, 1973. – XIV, Р.513. [↑](#footnote-ref-36)
37. Антология мировой философии: В 4-х т. М. 1970. Т. 2. Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. С.144. [↑](#footnote-ref-37)
38. Izdebski Z. Quelques observations sur les idees politiques de Jean Bodin. – Lodz; Panst. wydaw. nauk., 1965. Рp.32-33. [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же. Р.26. [↑](#footnote-ref-39)
40. Гоббс Т. Левиафан. М. 2001. С.119. [↑](#footnote-ref-40)
41. Гоббс Т. Левиафан. М. 2001. С.123-125. [↑](#footnote-ref-41)
42. Гоббс Т. О гражданине. Основы философии. Часть третья // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т 1.. М. 1991. С.337-338. [↑](#footnote-ref-42)
43. Там же. С.408-409. [↑](#footnote-ref-43)
44. Монтескье Ш-Л. Избранные произведения. M. 1955. С.177. [↑](#footnote-ref-44)
45. Там же. С.292. [↑](#footnote-ref-45)
46. Монтескье Ш-Л. Избранные произведения. M. 1955. С.296. [↑](#footnote-ref-46)
47. Там же. С.295. [↑](#footnote-ref-47)
48. Там же. С.297. [↑](#footnote-ref-48)
49. Там же. С.290. [↑](#footnote-ref-49)
50. Lasswell H. Power and Personality. N. Y., 1948. P.120. [↑](#footnote-ref-50)
51. Lindblom Ch. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1968 P.26-28. [↑](#footnote-ref-51)
52. Simon H. Decision-Making and Administrative Organization: Part of Ph. D. Thesis. Chicago, 1944. P.5. [↑](#footnote-ref-52)
53. Simon H. The New Science of Management Decision. N. Y., Prentice Hall College Div, 1977. P.17. [↑](#footnote-ref-53)
54. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. 2004. С.57. [↑](#footnote-ref-54)
55. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М. 2009. С.54. [↑](#footnote-ref-55)
56. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М. 2004. С.1. [↑](#footnote-ref-56)
57. Там же. С.2. [↑](#footnote-ref-57)
58. Quade E. Analysis for Public Decisions. Englewood Cliffs. 1989. P.54. [↑](#footnote-ref-58)
59. Штомка П. Социология социальных изменений. М.: 1996. С.268-276. [↑](#footnote-ref-59)
60. Turner B. Actions, Actors, Systems. – The Blackwell Companion to Social Theory. Oxford. 1996. P.108-110. [↑](#footnote-ref-60)
61. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М. 2004. С.2. [↑](#footnote-ref-61)
62. Y. Dror Public Policymaking Reexamined. P.7. [↑](#footnote-ref-62)
63. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. 2004. С.131 [↑](#footnote-ref-63)
64. Там же. С.131. [↑](#footnote-ref-64)
65. Selznik P.TVA and the Grass Roots. Berkley, 1949.; March J., Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. 1984. Vol.78. P.23. [↑](#footnote-ref-65)
66. Di Maggio P., Powell W. The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48. № 2; The New Institutionalism in Organizational Analysis / Ed. by W. Powell and Di Maggio P. Chicago, 1991. P.143. [↑](#footnote-ref-66)
67. March J., Olsen J.. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. 1984. Vol.78. P.251. [↑](#footnote-ref-67)
68. March J., Olsen J.. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // Comparative Politics: Notes and Readings / Ed. by B. Brown and R. Macridis. Belmont, 1996. P.289. [↑](#footnote-ref-68)
69. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. 2004. С.140. [↑](#footnote-ref-69)
70. Ostrom E. An Agenda for the Study of institution // Public Choice. 1986. № 48.; Ostrom E. A Method of institutional Analysis // Guidance, Control and Evolution in the Public Sector / ed. by F. Kaufman, G. Magone and E. Ostrom. Berlin; N.Y., 1986. Р.34. [↑](#footnote-ref-70)
71. Skockpol T. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back in // Ed. by P. Evans, D. Reuschemeyer and T. Skockpol , Cambridge. 1985. Р.87. [↑](#footnote-ref-71)
72. Weaver R., Rockman B., Assessing the Effects of Institutions // Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by R. Weaver, B. Rockman, Washington, 1993. P.446-453. [↑](#footnote-ref-72)
73. Allison G., Zelikow P. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N.Y., 1999. P.143. [↑](#footnote-ref-73)
74. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М. 2004. С.152. [↑](#footnote-ref-74)
75. Offe C. Designing Institutions is East European Transitions // The Theory of Institutional Design / Ed. by R. Goodin. Cambridge, 1996. P.203. [↑](#footnote-ref-75)
76. Edeberg M. The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making // Public Administration. 1999. Vol. 77. № 1. P.156-159. [↑](#footnote-ref-76)
77. Downs A. Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle // Public Interest. 1972. Vol. 28. P.38–50. [↑](#footnote-ref-77)
78. Weimer D., Vining A. Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs, 1992. P.205. [↑](#footnote-ref-78)
79. Евлапов Л.Г. Теория и практика принятия решений. М. 2013. С.85. [↑](#footnote-ref-79)
80. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М.: 2004. С.260-261. [↑](#footnote-ref-80)
81. Нагель С., Миллс М. Методы поиска супероптимальных решений // Эффективность государственного управления / Под ред. С.А. Батчикова, С.Ю.Глазьева. М.: 1998. С. 58 [↑](#footnote-ref-81)
82. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. 2004. С.283. [↑](#footnote-ref-82)
83. Там же. С.286. [↑](#footnote-ref-83)
84. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2001, С.40-41. [↑](#footnote-ref-84)
85. Левина М.И. Парламентские процедуры как институт парламентского права // Государство и право на рубеже веков: Проблемы истории и теории / Под ред. В.С. Нерсесянца. М. 2001. С. 59. [↑](#footnote-ref-85)
86. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. 2004. С.288-289. [↑](#footnote-ref-86)
87. Pressman J., Wildavsky A. Implementation. Berkley, 1984. P. XXIIIВ. [↑](#footnote-ref-87)
88. Лобанов В.В. Анализ государственной политики. М., 2001. С.72. [↑](#footnote-ref-88)
89. Ripley R., Franklin G. Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago, 1986. P.4-5. [↑](#footnote-ref-89)
90. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. P.189. [↑](#footnote-ref-90)
91. Lipsky M. Street Level Bureaucracy. N.Y., 1979. P.54. [↑](#footnote-ref-91)
92. Липски М. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: Важнейшая роль чиновника данного уровня // Классики теории государственного управления: Американская школа. С.530. [↑](#footnote-ref-92)
93. Пай Л. Незападный политический процесс // Политическая наука. 2003. No 2. С.66. [↑](#footnote-ref-93)
94. Амелин А.И. Многомерная модель политической власти // Общественные науки и современность. 1991. No 2. С.48−58. [↑](#footnote-ref-94)
95. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М. 2004. С.203. [↑](#footnote-ref-95)
96. Конституция РФ. Ст.93. [↑](#footnote-ref-96)
97. Медушевский А.Н. Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г. Мир России, 2003. № 3. С.79. [↑](#footnote-ref-97)
98. Кудрин: новое правительство Медведева является техническим. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

    <http://ria.ru/economy/20120521/654487098.html> - Дата обращения: 05.11.2013 [↑](#footnote-ref-98)
99. Кудрин исключает досрочную отставку нового правительства РФ. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120524/656734534.html#ixzz44tBaU3Dk> Дата обращения 11.08.2015 [↑](#footnote-ref-99)
100. Теневого кабмина в России не будет, считают политологи. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120522/655394009.html#ixzz44tHDT9vj> Дата обращения 11.08.2015 [↑](#footnote-ref-100)
101. Кудрин исключает досрочную отставку нового правительства РФ. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120524/656734534.html#ixzz44tIrBV74> Дата обращения 11.08.2015 [↑](#footnote-ref-101)
102. Гаман-Голутвина О. В. Институт президентства в РФ: сравнительный анализ. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://рос-мир.рф/node/3009> Дата обращения 11.08.2015 [↑](#footnote-ref-102)
103. Соловьев А.И. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе: проблемы и перспективы. М. 2001. С.2. [↑](#footnote-ref-103)
104. Конституция Российской Федерации Ст.75. [↑](#footnote-ref-104)
105. ФЗ о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) № 86-ФЗ от 10 июля 2002 года. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf> Дата обращения 13.09.2014. [↑](#footnote-ref-105)
106. ФЗ о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) № 86-ФЗ от 10 июля 2002 года. Статья 2. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf> Дата обращения 13.09.2014. [↑](#footnote-ref-106)
107. Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. 1993. No 1. С.52. [↑](#footnote-ref-107)
108. Путин объяснил причину продления заморозки пенсионных накоплений на год. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vz.ru/news/2015/10/13/772108.html> Дата обращения: 24.10.2015 [↑](#footnote-ref-108)
109. Путин подписал закон о продлении заморозки пенсионных накоплений. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/12/15/sign/> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-109)
110. Силуанов и Улюкаев предостерегли от дальнейшей заморозки пенсионных накоплений. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2015/10/13/pens/> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-110)
111. Интервью Угрюмова К.С. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensionreform.ru/57754> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-111)
112. РСПП: пора обсуждать постепенное повышение пенсионного возраста. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/business/331754> Дата обращения: 15.02.2016. [↑](#footnote-ref-112)
113. А.Улюкаев резко поменял свое мнение о заморозке накопительной пенсии. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

     <http://www.rbc.ru/economics/02/10/2013/880215.shtml> Дата обращения: 15.02.2016. [↑](#footnote-ref-113)
114. Улюкаев хочет вернуть россиянам накопительную часть пенсии в 2014 году. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ntv.ru/novosti/1072097/?fb#ixzz42sI8Kp2o> Дата обращения: 18.06.2016. [↑](#footnote-ref-114)
115. Силуанов и Улюкаев предостерегли от дальнейшей заморозки пенсионных накоплений. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/10/13/pens/> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-115)
116. Госдума одобрила заморозку пенсионных накоплений на 2016 год. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2015/12/02/pensfrozen/> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-116)
117. Голодец: Накопительная пенсия может быть ликвидирована. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/08/21/golodec-reshenie-o-dobrovolnoj-sisteme-pensionnyh-nakoplenij> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-117)
118. Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. 1993. No 1. С.52. [↑](#footnote-ref-118)
119. Амелин В.Н., Пинчук К.М. Социальные трансформации и формирование политического класса в России. М. 2001. С.120. [↑](#footnote-ref-119)
120. Селезнев Г.Н. История парламентаризма в России и современность // Вестник Межпарламентской ассамблеи, 1996. № 2 (13). С.15. [↑](#footnote-ref-120)
121. Парламентаризм в России и Германии. История и современность. Отв. ред Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. М. 2006. С.73. [↑](#footnote-ref-121)
122. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М. 2004. С.266. [↑](#footnote-ref-122)
123. Программа политической партии «Справедливая Россия». 2016 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://31.44.80.183/files/pf59/075833.pdf> Дата обращения: 15.10.2016. [↑](#footnote-ref-123)
124. Программа политической партии «Яблоко» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yabloko.ru/program#_Toc459908153> Дата обращения: 15.10.2016. [↑](#footnote-ref-124)
125. Программа политической партии ЛДПР// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ldpr.ru/party/Program_LDPR/> Дата обращения: 15.10.2016. [↑](#footnote-ref-125)
126. Программа политической партии «Парнас» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://parnasparty.ru/party/platform> Дата обращения: 16.10.2016. [↑](#footnote-ref-126)
127. Программа политической партии КПРФ// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kprf.ru/party/program> Дата обращения: 16.10.2016. [↑](#footnote-ref-127)
128. Программа политической партии «Единая Россия» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://er.ru/party/program/userdata/files/2016/07/28/predvyibornaya-programma_2.pdf> Дата обращения: 16.10.2016. [↑](#footnote-ref-128)
129. ВЦИОМ. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/ns_doklady/2012/2012-12-06-pensiya.pdf> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-129)
130. ВЦИОМ: О пенсии должно заботиться государство. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensionreform.ru/64024> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-130)
131. За сохранение обязательной накопительной части пенсии выступают 72% россиян. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensionreform.ru/94194> Дата обращения: 12.09.2016. [↑](#footnote-ref-131)
132. ВЦИОМ: почти четверть россиян ничего не знают о системе пенсионного обеспечения. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://npf.investfunds.ru/news/52779> Дата обращения: 19.11.2016. [↑](#footnote-ref-132)
133. За сохранение обязательной накопительной части пенсии выступают 72% россиян. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pensionreform.ru/94194> Дата обращения: 19.11.2016. [↑](#footnote-ref-133)
134. Катехизис чиновника. // Новостная лента «Lenta.ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/12/27/may/> Дата обращения: 19.11.2016. [↑](#footnote-ref-134)
135. Прогноз социально – экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. // Информационно-правовой портал «Гарант. Ру». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/567272/> Дата обращения: 25.12.2015. [↑](#footnote-ref-135)
136. В данной статье категория **группа интересов** будет пониматься в контексте функционального подхода, как совокупность акторов, оказывающих организованное воздействие на власть на всех уровнях политического процесс в рамках принятия государственных решений (в т.ч. корпорации, фонды, политические партии и институты), реализующая свои корпоративные интересы, не связанные с завоеванием политической власти **[Wilson G. Business and Politics. A Comparative Introduction. London: Macmillan, 1985]**

     При определении категории **группа давления** будет использован подход профессора А. В. Автономова: «Действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами специальных групп, выражаемыми указанными организациями». **[Автономов А.С., Азбука лоббирования. - М.: Права человека, 2004]** [↑](#footnote-ref-136)
137. **Критерий классификации** – **отношение акторов к реформированию пенсионной системы**. Две группы принятия решений были выделены на основании анализа публикаций в ведущих федеральных (Ведомости, Коммерсант, Российская Газета, Lenta.ru) и отраслевых (Прайм, РБК, Лаборатория пенсионной реформы) СМИ, а также анализе институционального маршрута движения законопроектов (**ФЗ № 424 «О накопительной пенсии», ФЗ № 400 «О страховых пенсиях» и т.д.**) [↑](#footnote-ref-137)
138. Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ) Ежедневная деловая газета «Ведомости». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://napf.ru/association> Дата обращения: 25.09.2016. [↑](#footnote-ref-138)
139. Улюкаев напомнил о долге государства россиянам в триллион рублей. // Новостная лента «Lenta.ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/09/19/pension/> Дата обращения: 25.09.2016. [↑](#footnote-ref-139)
140. Отток капитала из России в 2014 г. может достичь $120 млрд — МЭР. // Ежедневная деловая газета «Ведомости». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/33702741/ottok-kapitala-iz-rossii-v-2014-g-mozhet-dostich-120-mlrd> Дата обращения: 15.01.2015 [↑](#footnote-ref-140)
141. Курсом рубля. // Ежедневное издание Правительства РФ «Российская Газета». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/10/28/ulukaev.html> Дата обращения: 15.01.2015 [↑](#footnote-ref-141)
142. Минфин вернет 448 миллиардов пенсионных накоплений в НПФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/10/09/npfminfin> Дата обращения: 12.11.2014 [↑](#footnote-ref-142)
143. Минфин РФ решил отстаивать сохранение накопительной пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/09/04/pension1/> Дата обращения: 12.11.2014 [↑](#footnote-ref-143)
144. Силуанов: Часть страховых взносов можно переложить на население. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/34105981/siluanov-chast-strahovyh-vznosov-mozhno-peresiluanov> Дата обращения: 28.07.2016 [↑](#footnote-ref-144)
145. Минфин подготовил проект пенсионной реформы из шести пунктов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/28/04/2016/5721564f9a7947092b0e8382> Дата обращения: 25.07.2016 [↑](#footnote-ref-145)
146. Минфин подготовил проект пенсионной реформы из шести пунктов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/28/04/2016/5721564f9a7947092b0e8382> Дата обращения: 25.07.2016 [↑](#footnote-ref-146)
147. «У нас нет культуры сокращать расходы». // Новостная лента «Lenta.ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/17/budget> Дата обращения: 25.07.2016 [↑](#footnote-ref-147)
148. Прогноз доходности пенсионных накоплений за 2013 год. // «Пенсионные и актуарные консультации», 2014. С.7 [↑](#footnote-ref-148)
149. Счетная палата недосчиталась пенсий. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/27408231/schetnaya-palata-nedoschitalas-pensij?full#cut> Дата обращения: 22.07.2016 [↑](#footnote-ref-149)
150. Там же. Дата обращения: 23.07.2016. [↑](#footnote-ref-150)
151. Там же. Дата обращения: 22.07.2016. [↑](#footnote-ref-151)
152. «У нас нет культуры сокращать расходы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/17/budget> Дата обращения: 23.07.2016. [↑](#footnote-ref-152)
153. Комитет Госдумы по труду готов поддержать отмену накопительной пенсии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/society/20140909/1023385827.html#ixzz3M5ewuBCk> Дата обращения: 11.03.2015. [↑](#footnote-ref-153)
154. Отмену накопительных пенсий заменят их обнулением. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949992301704> Дата обращения: 08.04.2016. [↑](#footnote-ref-154)
155. «У нас нет культуры сокращать расходы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/17/budget> Дата обращения: 11.03.2015. [↑](#footnote-ref-155)
156. О.Ю. Голодец. Интервью. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1386780-echo/> Дата обращения: 08.04.2016. [↑](#footnote-ref-156)
157. В Минэкономразвития зафиксировали снижение ВВП России. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2015/12/18/vvp-site.html> Дата обращения: 18.12.2015. [↑](#footnote-ref-157)
158. Всемирный банк ухудшил прогноз по падению ВВП России в будущем году с 0,1 до 0,7 процента. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/news/1679632-echo.html> Дата обращения: 12.07.2016. [↑](#footnote-ref-158)
159. Росстат: За время кризиса цены выросли на 25 процентов. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/12/14/rosstat-za-vremia-krizisa-ceny-vyrosli-na-25-procentov.html> Дата обращения: 12.07.2016. [↑](#footnote-ref-159)
160. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190226/#ixzz435yP5s6o> Дата обращения: 12.07.2016. [↑](#footnote-ref-160)
161. Кудрин: «Мы попали в замкнутый порочный круг». // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/01/13/623856-kudrin-krug> Дата обращения: 12.07.2016. [↑](#footnote-ref-161)
162. Доклад Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара «Ключевые развилки пенсионной реформы». // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.scribd.com/doc/117236273/Ключевые-развилки-пенсионной-реформы-Презентация> Дата обращения: 15.07.2016. [↑](#footnote-ref-162)
163. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190226/#ixzz435yP5s6o> Дата обращения: 15.07.2016. [↑](#footnote-ref-163)
164. В России началась рецессия. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2008/12/12/recession/> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-164)
165. Производство попало под обвал. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ng.ru/economics/2009-01-26/4_industry.html> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-165)
166. Всемирный банк поверил в Россию. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

     <http://www.rbc.ru/economics/24/03/2010/383833.shtml> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-166)
167. Там же. Дата обращения: 20.07.2016. [↑](#footnote-ref-167)
168. Экономика ЕС: рецессия длиной в пятилетку. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/main/article/3410123> Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-168)
169. Там же. Дата обращения: 18.07.2016. [↑](#footnote-ref-169)
170. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190226/#ixzz435yP5s6o> Дата обращения: 25.07.2016. [↑](#footnote-ref-170)
171. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики". // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> Дата обращения: 25.07.2016. [↑](#footnote-ref-171)
172. Кудрин: финансировать пенсии можно за счет нефтегазовых доходов и приватизации госсобственности. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=4372589&r1=rss&r2=yandex.news> Дата обращения: 24.07.2016. [↑](#footnote-ref-172)
173. Доклад Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара «Ключевые развилки пенсионной реформы» . // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.scribd.com/doc/117236273/Ключевые-развилки-пенсионной-реформы-Презентация> Дата обращения: 27.07.2016. [↑](#footnote-ref-173)
174. Там же. Дата обращения: 27.07.2016. [↑](#footnote-ref-174)
175. Бизнес пишет Путину. Ответ: идите в общественную дискуссию! // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://slon.ru/economics/pisma_na_derevnyu_dedushke-849017.xhtml> Дата обращения: 27.07.2016. [↑](#footnote-ref-175)
176. Бизнес пишет Путину. Ответ: идите в общественную дискуссию! // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://slon.ru/economics/pisma_na_derevnyu_dedushke-849017.xhtml> Дата обращения: 27.07.2016. [↑](#footnote-ref-176)
177. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190226/#ixzz435yP5s6o> Дата обращения: 03.08.2016. [↑](#footnote-ref-177)
178. Глава МЭР выступил простив ликвидации накопительной части пенсий. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/news/2012/10/31/605110.html> Дата обращения: 03.08.2016. [↑](#footnote-ref-178)
179. Проект пенсионной реформы в России до 2030 года внесен в правительство. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/society/20120921/755681762.html#ixzz43Er2ESpZ> Дата обращения: 03.08.2016. [↑](#footnote-ref-179)
180. Путин "ускоряет" новую пенсионную систему. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://finlenta.mirtesen.ru/blog/43794737734/Putin-uskoryaet-novuyu-pensionnuyu-sistemu> Дата обращения: 05.08.2016. [↑](#footnote-ref-180)
181. Стенограмма заседания ГД РФ от 19 ноября 2013 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3960/> Дата обращения: 03.08.2016. [↑](#footnote-ref-181)
182. Альфа-Банк: Предложение о заморозке обязательных пенсионных накоплений в РФ - крайне негативно. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bonds.finam.ru/news/item/alfa-bank-predloghenie-o-zamorozke-obyazatelnyx-pensionnyx-nakopleniiy-v-rf-kraiyne-negativno/> Дата обращения: 03.08.2016. [↑](#footnote-ref-182)
183. Глава бюджетного комитета Госдумы А.Макаров: Никакой пенсионной реформы на сегодняшний день нет. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/fnews.open/20131204143627.shtml> Дата обращения: 05.08.2016. [↑](#footnote-ref-183)
184. Пенсии россиян ушли в Крым. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2014/06/25/6085969.shtml> Дата обращения: 05.08.2016. [↑](#footnote-ref-184)
185. Путин пообещал сохранить накопительные пенсии. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2015/03/20/putinpens/> Дата обращения: 05.08.2016. [↑](#footnote-ref-185)
186. Улюкаев против отмены накопительной части пенсии. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/08/26/ulyukaev-protiv-otmeny-nakopitelnoj-chasti-pensii> Дата обращения: 05.08.2016. [↑](#footnote-ref-186)
187. Отсутствие четкого разделения полномочий как между ветвями власти, так и между политическими институтами, слабое влияние формально-юридических норм на деятельность института и превалирование неформально-волевых решений, основанных на традициях, статусной субординации и политического веса, а также усиление и практически безграничное влияние на политический процесс политического института президента. [↑](#footnote-ref-187)
188. Соловьев А.И. Особенности механизма принятия государственных решений в России: социокультурные и психологические параметры. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Solovyev.pdf> Дата обращения: 10.08.2016. [↑](#footnote-ref-188)
189. Соловьев А.И. Особенности механизма принятия государственных решений в России: социокультурные и психологические параметры. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Solovyev.pdf> Дата обращения: 10.08.2016. [↑](#footnote-ref-189)
190. Там же. [↑](#footnote-ref-190)
191. С 1930-1966 год в советских колхозах количество и качество труда оценивалось в трудоднях. Что из себя представляла данная процедура? В конце каждого рабочего дня руководитель ставил в специальный документ «галочку» напротив каждой фамилии колхозника, отработавшего положенную норму. При этом процесс конвертации «галочек» в реальный денежный эквивалент решалась перед выходом на пенсию. [↑](#footnote-ref-191)
192. Госдума приняла пенсионную формулу в первом чтении. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2013/11/19/duma/> Дата обращения: 20.11.2013. [↑](#footnote-ref-192)
193. Статс-секретарь – замминистра Андрей Пудов представил доработанную пенсионную формулу. // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/202> Дата обращения: 15.08.2016. [↑](#footnote-ref-193)
194. A х B + C + d // Новостная лента «Lenta.ru». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2014/10/24/pensformula/> Дата обращения: 15.08.2016. [↑](#footnote-ref-194)
195. Там же. Дата обращения: 15.08.2016. [↑](#footnote-ref-195)
196. Должны 890 трлн руб. // Ежедневная деловая газета «Ведомости». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/565891/dolzhny-890-trln-rub#sel=8:1,8:8> Дата обращения: 23.09.2016. [↑](#footnote-ref-196)
197. Кому нужна очередная пенсионная реформа. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/library/news/34612611/pensiyu-ni-nakopit-ni-raspredelit> Дата обращения: 23.09.2016. [↑](#footnote-ref-197)
198. Russia’s Fiscal Gap. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/publications/russia%E2%80%99s_fiscal_gap/text_NBER_07.11.2013.pdf> Дата обращения: 24.09.2016. [↑](#footnote-ref-198)
199. Russia’s Fiscal Gap. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/publications/russia%E2%80%99s_fiscal_gap/text_NBER_07.11.2013.pdf> Дата обращения: 23.09.2016. [↑](#footnote-ref-199)
200. Голикова: Регионы и Минфин разошлись в оценке стоимости реализации майских указов. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1prime.ru/macroeconomics/20140414/782714413.html> Дата обращения: 25.09.2016. [↑](#footnote-ref-200)
201. World Bank. Averting the Old-Age crisis: policies to protect the old and promote growth. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press. 1994. [↑](#footnote-ref-201)
202. Robert Holzmann, Richard Paul, Hinz and Mark Dorfman Pension Systems and Reform Conceptual Framework. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf> Дата обращения: 25.09.2016. [↑](#footnote-ref-202)
203. Покида А.Н. Масштабы и следствия развития ненаблюдаемой «серой» экономики в различных сферах жизнедеятельности российского общества. М. 2001. С. 12. [↑](#footnote-ref-203)
204. Доходны бюджета Пенсионного фонда. // Министерство финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://info.minfin.ru/pf.php> Дата обращения: 25.09.2016. [↑](#footnote-ref-204)
205. Отсутствие четкого разделения полномочий как между ветвями власти, так и между политическими институтами, слабое влияние формально-юридических норм на деятельность института и превалирование неформально-волевых решений, основанных на традициях, статусной субординации и политического веса, а также усиление и практически безграничное влияние на политический процесс политического института президента. [↑](#footnote-ref-205)