

# Гражданственность как потребность современного государственного управления



## Поличка Нина Петровна

Доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук, научный руководитель Дальневосточного научного центра местного самоуправления

**e-mail:** npolichka@mail.ru



## Поличка Максим Анатольевич

Кандидат юридических наук, директор Дальневосточного центра инноваций социальной сферы

**e-mail:** m79143174387@gmail.com

## Аннотация

В статье обосновывается потребность органов власти в привлечении граждан к участию в государственном управлении. Для этого население должно обладать новым качеством личности – гражданственностью, задача о воспитании которого уже поставлена в указах, поручениях Президента РФ и федеральных законах. Для построения систем воспитания гражданственности предлагается использовать подходы системной инженерии. Для этого сначала необходимо определиться с понятием «гражданственность», поскольку в государственном управлении употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера определяется как юридико-лингвистическая неопределенность и квалифицируется как коррупциогенный фактор.

## Ключевые слова

• государственное управление • гражданственность • воспитание • система образования • системная инженерия •

## Введение

В настоящее время в большинстве стран мира в государственном управлении стали возникать настолько сложные ситуации, что никто не знает, что с ними делать. Учебников с готовыми решениями нет, а в тех, которые есть, рассказывается о проблемах пяти-, десяти-, пятнадцатилетней давности. Стало очевидным, что в современном быстро меняющемся мире органы власти любых государств в одиночку не могут обеспечить оптимальное решение всех проблем, возникающих в стране и в местных сообществах, поскольку общественное развитие движется по пути увеличения разнообразия, что всегда приводит к усложнению управления. Поэтому органы власти приходят к выводу о необходимости привлечения населения с его идеями, подходами, жизненным опытом к участию в реализации государственных задач.

Современные проблемы государственного управления осознаются и гражданами многих государств, о чём свидетельствует исследование, проведённое ещё в 2011 году под руководством российского экономиста А.А. Аузана. Исследование показало, что в обществах, прошедших этап модернизации, сокращается «дистанция власти». Люди начинают воспринимать государство как неотчужденное от них<sup>1</sup> и считать себя ответственными за то, что и как делает власть. Таким образом, привычное «мы тебя выбрали – ты решаешь наши задачи» больше не работает, и граждане начинают понимать, что обязаны участвовать в управлении делами государства.

Но чтобы это участие было эффективным, граждане должны обладать соответствующими качествами и компетенциями, которые формируются в процессах воспитания и обучения, которые могут быть сформированы только в процессах воспитания и обучения подростков, юношей и молодёжи [см., например,; 1; 7].

Осознавая всю важность процесса образования в формировании гражданственности, Конгресс местных и региональных властей Европы ещё в 2003 г. принял Европейскую хартию об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне<sup>2</sup>, а в 2010 г. была утверждена Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека.<sup>3</sup>

Процесс вовлечения граждан в решение задач государства идёт и в России. Так Президент России В.В. Путин в своём Указе от 1 июня 2012 г. N761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»<sup>4</sup> поставил задачу воспитывать у детей гражданственность, а в Указе от 16.01.2017г. №13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года»<sup>5</sup> в пункте 6 определил, что цели государственной политики регионального развития необходимо достигать на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач (выделено авторами). Новые формы участия граждан в решении государственных задач и в осуществлении местного самоуправления регулярно появляются в федеральных законах и в решениях Правительства РФ.

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://liberal.ru/from-the-press/rossiya-eto-poezd-kotoryj-vyshel-iz-punkta-a-300-let-tomu-nazad-i-nikak-ne-pribudet-v-punkt-b> (дата обращения 05.02.2024).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2541077/> (дата обращения 05.02.2024).

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://www.coe.int/ru/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education> (дата обращения 05.02.2024).

<sup>4</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_130516/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/) (дата обращения 05.02.2024)

<sup>5</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (дата обращения 06.02.2024)

Вместе с тем, для реализации всех этих задач на практике требуется формирование и развитие систем воспитания гражданственности в нашей стране.

## Хроника постановки задач о воспитании и формировании гражданственности

Впервые в российском законодательстве задача о воспитании гражданственности была поставлена в Указе Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»<sup>6</sup> в качестве одной из основных проблем в сфере детства названо «отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно», а в разделе VII. «Дети – участники реализации национальной стратегии» в перечень основных задач включены:

- воспитание у детей гражданственности, расширение их знаний в области прав человека;
- разработка и внедрение в практику стандартов и методик участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Однако анализ результатов исполнения данного Указа показал, что основное внимание при его реализации было уделено не проблемам воспитания гражданственности, а разработке механизмов защиты их прав, что в итоге привело к созданию в России в 2018 г. института Уполномоченного по правам ребёнка.

В 2020 г. по инициативе Президента РФ нормативное определение понятия «воспитание» в федеральном законе от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее - закон 273-ФЗ)<sup>7</sup> было дополнено термином «гражданственность». Вероятно, это стало неожиданностью для педагогического сообщества, поскольку в Примерной программе воспитания, подготовленной Институтом стратегии развития образования Российской академии образования, одобренной решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию (протокол от 2 июня 2020 г. №2/20)<sup>8</sup> и рекомендованной для внедрения в школы страны, термин «гражданственность» не встречался ни разу.

В этом же году был принят федеральный закон от 30.12.2020 №489-ФЗ «О молодёжной политике в РФ» (далее-закон 489-ФЗ)<sup>9</sup>, в котором в статье 6 в качестве первого основного направления реализации молодёжной политики определено «воспитание гражданственности», а в статьях 8, 9 и 10 установлены полномочия органов власти по реализации основных направлений молодёжной политики. В частности, в статье 8 закона установлено полномочие «б) организация и осуществление мониторинга реализации молодёжной политики на федеральном уровне, подготовка доклада о положении молодежи в РФ, утверждение порядка осуществления мониторинга реализации молодёжной политики, а также перечней обязательной информации, подлежащей мониторингу». Для его реализации Постановлением Правительства РФ от 15.10.2022 N 1840<sup>10</sup> утверждены правила осуществления мониторинга и подготовки доклада «О положении молодежи в РФ», а Приказами Федеральной службы государственной статистики от 5.08.2022 № 556 и от 21.08. 2023 N 402<sup>11</sup> определены формы федерального статистического наблюдения. По воспитанию гражданственности учёту подлежат «Количество программных мероприятий в отчетном году (ед.) и числен-

<sup>6</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_130516/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130516/) (дата обращения 06.02.2024)

<sup>7</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения 06.02.2024).

<sup>8</sup> [Электронный ресурс]. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/> <https://fgosreestr.ru/uploads/files/22fe797a18bd6d7c0048d80e0a69cfe1.pdf> (дата обращения 06.02.2024).

<sup>9</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372649/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/) (дата обращения 06.02.2024).

ность участников в них с разбивкой по следующим возрастным группам 0-13 лет, 14-17 лет, 18-24 года, 25-29 лет, 30-35 лет, 36 лет и старше».

Указом Президента РФ от 2.07.2021 №400 «О стратегии национальной безопасности РФ»<sup>12</sup> гражданственность определена как одна из традиционных российских духовно-нравственных ценностей, которую в соответствии с Указом Президента РФ от 9.11.2022 №809 «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»<sup>13</sup> необходимо сохранять и укреплять.

29 января 2023 г. опубликован Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 22 декабря 2022 года<sup>14</sup> и посвящённого вопросам реализации молодежной политики в современных условиях, который содержит поручение Пр-173ГС, п.8 «8. Минобрнауки России совместно с Минтрудом России, Росмолодежью и Ассоциацией волонтерских центров разработать и включить в образовательные программы высшего образования курс (модуль) «Обучение служением», во исполнение которого ответственные организации совместно с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» разработали методические рекомендации по реализации модуля «Обучение служением» в образовательных организациях высшего образования,<sup>15</sup> где назвали гражданственность одним из ключевых принципов обучения служением.

В этом же Перечне определено поручение Пр-173ГС, п.11, а) в котором Минобрнауки России предписано «разработать и включить в образовательные программы высшего образования курс (модуль) «Основы российской государственности». Для его реализации Письмом Минобрнауки от 21.04.2023<sup>16</sup> в вузы страны направлен проект концепции учебно-методического комплекса модуля «Основы российской государственности», предназначенного для студентов, обучающихся по образовательным программам бакалавриата и специалитета очной, очно-заочной и заочной форм обучения и направленного на формирование у обучающихся развитого чувства гражданственности и патриотизма.

Таким образом, задача о воспитании и формировании у молодёжи гражданственности поставлена всем уровням власти и системе образования, что, в свою очередь, требует разработки соответствующих механизмов и систем для её решения.

## Методологические подходы к разработке механизмов воспитания и формирования гражданственности

Для разработки механизмов воспитания и формирования гражданственности представляется целесообразным воспользоваться системной инженерией. Это научно-методологическая дисциплина, которая изучает вопросы проектирования, создания и эксплуатации сложных технических систем, а также пред-

<sup>10</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_429385/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429385/) (дата обращения 06.02.2024).

<sup>11</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=456331> (дата обращения 06.02.2024).

<sup>12</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) (дата обращения 07.02.2024).

<sup>13</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/77839.html> (дата обращения 07.02.2024).

<sup>14</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421> (дата обращения 07.02.2024).

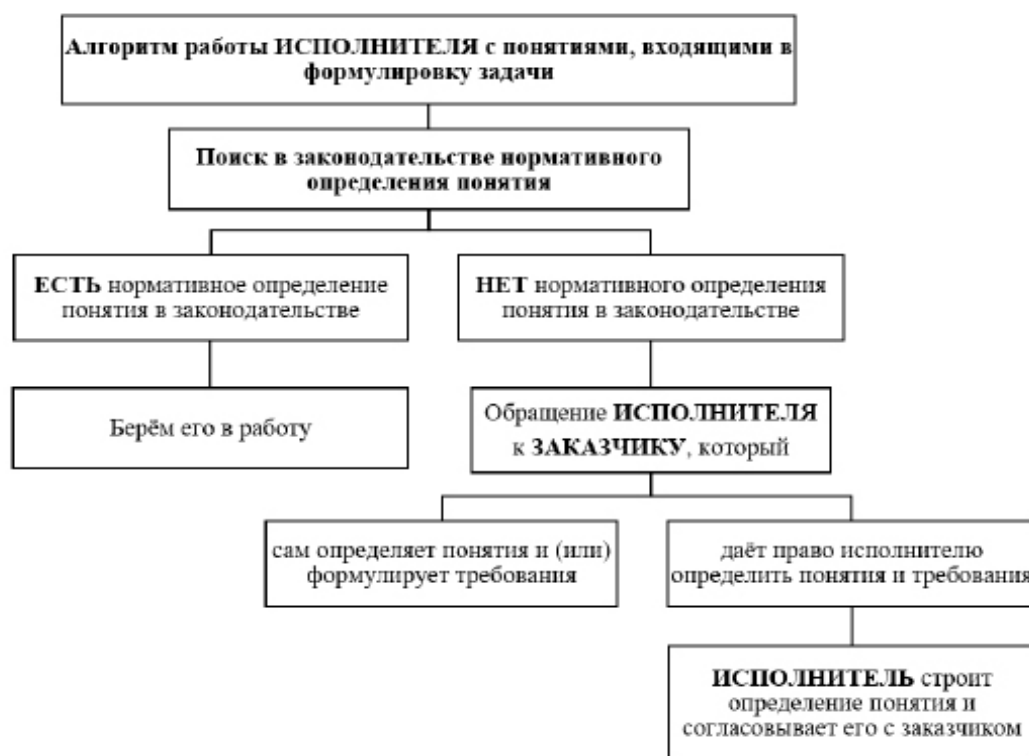
<sup>15</sup> [Электронный ресурс]. URL: <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcjgclefindmkaj/> <https://www.nosu.ru/wp-content/uploads/2023/09/metodicheskie-rekomendacii-po-realizacii-modulja-obuchenie-sluzheniem.pdf> (дата обращения: 08.02.2024).

<sup>16</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://fgosvo.ru/news/view/7168> (дата обращения: 08.02.2024).

лагает принципы, методы и средства их разработки.<sup>17</sup> Практика Дальневосточного научного центра местного самоуправления (далее – Центр) показывает, что данную методологию можно успешно использовать в государственном и муниципальном управлении, в юриспруденции, в образовании и в других гуманитарных областях.

Применение системной инженерии для разработки механизмов и систем воспитания гражданственности, во-первых, требует определиться с понятием «гражданственность», поскольку ещё Рене Декарт утверждал: «Уточняйте понятия и вы избавите мир от заблуждений» [6]. К сожалению, ни Президент РФ в своих указах и поручениях, ни законодатели, ни органы исполнительной власти не дали пока нормативного определения данного понятия, что существенно усложняет задачу органам власти, которую они должны реализовать в едином образовательном пространстве. Кроме того, в юриспруденции употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера определяется как юридико-лингвистическая неопределенность, которая в Постановлении Правительства РФ от 26.02.2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» квалифицируется как коррупциогенный фактор.<sup>18</sup>

Для поиска нормативного определения понятия «гражданственность» использовался алгоритм, который разработан специалистами Центра и успешно применялся в других научно-исследовательских разработках (рис. 1).



**Рисунок 1.** Алгоритм работы с понятиями, входящими в формулировку задачи

<sup>18</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_98088/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 08.02.2024).

В соответствии с данным алгоритмом сначала был проведён анализ российского законодательства, однако он не выявил нормативного определения понятия «гражданственность».

Поскольку Президент РФ В.В.Путин был инициатором внесения данного понятия в федеральный закон «Об образовании в РФ», то его можно признать заказчиком системы воспитания гражданственности. Поэтому Центр через сайт <http://www.letters.kremlin.ru/> начал переписку с Президентом РФ (а по сути с его Администрацией) и направил 24.12.2022 года обращение, в котором со ссылками на законы 273-ФЗ и 489-ФЗ было изложено существо проблемы и сделан вывод о том, что для эффективного решения задачи воспитания гражданственности необходимо, как минимум, дать нормативное определение понятия «гражданственность». В ответном письме Администрация Президента РФ написала: «Поскольку текст Вашего обращения не содержит необходимых для его объективного и всестороннего рассмотрения сведений, определить суть изложенного заявления не представляется возможным. Для получения ответа обращение необходимо дополнить необходимыми для его объективного и всестороннего рассмотрения сведениями». Поэтому во втором обращении Центр для решения понятийной проблемы предложил Президенту РФ «... поручить Администрации Президента РФ или Министерству просвещения РФ, или Министерству науки и образования РФ, или Российской академии образования либо дать определение понятия «гражданственность», либо внести в закон 273-ФЗ норму о том, что понятия, которые используются в законе и по которым отсутствуют нормативные определения, могут самостоятельно определяться исполнителями или иными заинтересованными лицами». В ответном письме Администрация Президента РФ предложила Центру воспользоваться Интернет-ресурсом «Российская общественная инициатива», из чего стало понятно, что получить от данного органа определение понятия «гражданственность» нереально.

Поэтому Центр принял решение обратиться в Российскую академию образования (далее - РАО) с изложением сути понятийной проблемы, а также с убедительной просьбой рассмотреть её в РАО и совместно с уполномоченными органами власти найти решение, поскольку это касается не только деятельности Центра, но и всей системы образования страны.

В ответном письме за подписью главного учёного секретаря президиума РАО сообщалось, что «...понятие «гражданственность» активно применяется в различных законодательных и нормативных правовых актах и определено в целом ряде толковых и специализированных словарей... Поэтому по мнению учёных РАО чёткость и многолетняя неизменность понятия не вызывает необходимости в научных дискуссиях по данному поводу».

Анализ словарей, которые были перечислены в ответе РАО, а также работ Т.А. Бирючинской,<sup>19</sup> А.М. Князева [2], Л.В. Кузнецовой [3], Ю.Н. Никифорова и А.Н. Скалиной [4], Д.В. Пекушкиной [5], Б.Ж. Шунгалова [8] и других авторов показал, что чёткого и однозначного определения понятия «гражданственность» пока нет.

При этом, по мнению учёных РАО, «гораздо более серьезным вопросом сегодня, задачей государственной важности является формирование гражданственности». То есть РАО считает, что можно брать любое определение, главное, КАК воспитывать? Вероятно поэтому в Примерной рабочей программе воспитания для общеобразовательных организаций, подготовленной Институтом стратегии развития образования РАО и одобренной решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию в 2022 году (протокол от 23 июня 2022 г. №3/22)<sup>20</sup> понятие «гражданственность» опять не встречается

<sup>19</sup> Бирючинская Т. А. Проблема воспитания гражданственности и патриотизма в трудах отечественных ученых конца XVIII – начала XX века: Автореф. дис.... канд. пед. наук. Рязань, 2009. 20 с.

<sup>20</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/351350838> (дата обращения: 11.02.2024).

ни разу. Зато есть гражданское воспитание, которое определяется как формирование российской гражданской идентичности, принадлежности к общности граждан РФ, к народу России как источнику власти в Российском государстве и субъекту тысячелетней российской государственности, уважения к правам, свободам и обязанностям гражданина России, правовой и политической культуры.

Представляется, что замена «гражданственности» на «гражданское воспитание» не имеет под собой правового основания, а предложение взять любое определение понятия «гражданственность» противоречит закону 273-ФЗ, где утверждается, что в России единое образовательное пространство. Это также не соответствует системной инженерии, поскольку разным требованиям заказчика соответствуют разные системы.

В поисках определения понятия «гражданственность» специалисты Центра провели также анализ публикаций в сети Интернет, который ещё раз подтвердил наличие большого количества различных трактовок данного понятия. В частности, на образовательном портале «Дорога знаний» (<https://dorogaznaniy.ru/>) дано следующее определение «Гражданственность — это качество человека, характеризующее его отношение к обществу, осознание им своей значимости для этого общества и стремление реализовать свои права и свободы как гражданина. Это качество подразумевает стремление улучшить общество, чтобы каждый человек имел больше возможностей для реализации своих прав и свобод».<sup>21</sup>

В итоге для разработки механизмов воспитания гражданственности Центр принял решение взять из Политического словаря<sup>22</sup> определение понятия «гражданственность», которым давно пользовался в своих разработках. На основе этого определения была построена следующая блок – схема (рис.2).



**Рисунок 2.** Блок-схема понятия «гражданственность»

Данная блок-схема может служить основой для разработки содержания образовательной программы и модулей для воспитания гражданственности в общеобразовательной школе.

<sup>21</sup>[Электронный ресурс]. URL: <https://dorogaznaniy.ru/195-grazhdanstvennost-ponyatie-primery-otlichiya-ot-patriotizma-kak-svyazany-mezhdu-soboj-patriotizm-i-grazhdanstvennost/> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>22</sup>[Электронный ресурс]. URL: [https://gufo.me/dict/politics\\_dict/](https://gufo.me/dict/politics_dict/) (дата обращения: 10.02.2024).

## Выводы

Развитие любого общества идёт по пути увеличения разнообразия, что всегда приводит к усложнению управления. В результате традиционные властные институты во всех странах мира не могут сегодня обеспечить эффективного исполнения предписанных им полномочий и предлагают гражданам участвовать в управлении делами государства. Для этого граждане должны обладать новыми знаниями и умениями, а также новым качеством личности - гражданственностью.

В России решать задачу воспитания гражданственности поручено системе образования, одним из основных принципов которой является единство образовательного пространства на территории Российской Федерации. Это означает, что для разработки образовательных программ (модулей) воспитания нового качества личности необходимо ввести нормативное определение понятия «гражданственность». Однако пока такого определения нет. Поэтому разработчики вправе вводить собственные определения, которые могут служить основой для разработки содержания образовательных программ (модулей) для воспитания гражданственности, в том числе в общеобразовательной школе.

Определение гражданственности, принятое в Дальневосточном научном центре местного самоуправления, легло в основу образовательной программы и модулей для воспитания гражданственности в общеобразовательных школах Хабаровска.

## Список литературы:

1. Иоффе А.Н. Современные вызовы и риски развития гражданского образования в России // Преподавание истории и обществознания в школе. 2006. № 9.
2. Князев А.М. Воспитание гражданственности. М.: РАГС при Президенте РФ, 2006. 180 с.
3. Кузнецова Л.В. Развитие содержания понятий «гражданственность» и «гражданское воспитание» в педагогике XX в. // Преподавание истории и обществознания в школе. 2006. № 9. С. 10-18.
4. Никифоров Ю.Н., Скалина А.Н. О понятии «гражданственность» // Вестник БашГУ. 2007. Т. 12. № 4. С. 188-192.
5. Пекушкина Д. В. «Гражданственность»: философско-педагогический аспект // Язык и коммуникация в современном поликультурном социуме. 2014. С. 195-204.
6. Поличка Н.П., Поличка М.А. Правило Декарта для хорошей постановки задач в муниципальном управлении // Личность: ресурсы и потенциал. 2023. № 4. С. 60-66.
7. Рахматулина Б.Р. Воспитание гражданственности как актуальная социальная проблема современного общества // Вестник АГУ. 2019. № 2(238). С. 81-85.
8. Шунгалов Б.Ж. уточнению понятия «гражданственность» // Современная высшая школа: инновационный аспект. 2012. № 3. С. 78-83.



# Citizenship as a need modern public administration

## Polichka Nina Petrovna

PhD in Pedagogy, Candidate of Science in Physics and Mathematics, The Far Eastern Scientific Center for Local Self-Governance, Scientific advisor, Khabarovsk, Russian Federation

e-mail: [npolichka@mail.ru](mailto:npolichka@mail.ru)

## Polichka Maxim Anatolyevich

PhD in Jurisprudence, The Far Eastern Social Innovation Center, Director, Khabarovsk, Russian Federation

e-mail: [m79143174387@gmail.com](mailto:m79143174387@gmail.com)

## Abstract

The article substantiates the need of the authorities to involve citizens in public administration. To do this, the population must have a new personality quality – citizenship, the task of educating which has already been set in decrees, instructions from the President of the Russian Federation and federal laws. It is proposed to use system engineering approaches to build civic education systems. To do this, it is first necessary to define the concept of «citizenship», since in public administration the use of unsettled, ambiguous terms and categories of an evaluative nature is defined as legal and linguistic uncertainty and qualifies as a corruption factor.

## Key words

• public administration • citizenship • education • education system • system engineering •

## References

1. Ioffe A.N. Modern challenges and risks of the development of civic education in Russia // Teaching history and social studies at school. 2006. N 9.
2. Knyazev A.M. Education of citizenship. M.: RAGS under the President of the Russian Federation, 2006. 180 p.
3. Kuznetsova L.V. The development of the content of the concepts of «citizenship» and «civic education» in pedagogy of the XX century. // Teaching history and social studies at school. 2006. N 9. P. 10-18.
4. Nikiforov Yu.N., Skalina A.N. On the concept of «citizenship» // Bulletin of BASHGU. 2007. Vol. 12. N 4. P. 188-192.
5. Pekushkina D.V. «Citizenship»: philosophical and pedagogical aspect // Language and communication in a modern multicultural society. M. 2014. P. 195-204.

6. Polichka N.P., Polichka M.A. Descartes' rule for a good statement of tasks in municipal management // Personality: resources and potential. 2023. N 4. P. 60-66.
7. Rakhmatulina B.R. Education of citizenship as an actual social problem of modern society // Bulletin of ASU. 2019. N 2(238). P. 81-85.
8. Shungalov B.J. clarifying the concept of «citizenship» // Modern higher school: innovative aspect. 2012. N 3. P. 78-83.

*Поступила в редакцию: 22.01.2024*

*Принята в печать: 25.03.2024*