

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная Служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Теория и практика управления

ОХОТСКИЙ Е.В.

ГЛАВНЫЙ ИМПЕРАТИВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТУСА

Кадровая политика

ШЕБУРАКОВ И.Б.

МОТИВАЦИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СФЕРЫ
ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Социальная политика

СМОРЧКОВА В.И., ЛАРИНА С.Е., МОСКАЛЕВА Н.Б.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДИНАМИЧНОГО РАЗВИТИЯ
СЛУЖБЫ «СОЦИАЛЬНОЕ ТАКСИ»



ТОМ / VOL. 21 № 2

МАРТ-АПРЕЛЬ 2019

Встреча с выпускниками программы кадрового резерва

17 апреля 2019 года Президент Российской Федерации Владимир Путин принял в Кремле выпускников второго потока программы развития управленческого кадрового резерва, реализуемой на базе Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте России (РАНХиГС).

Среди 75 человек, прошедших обучение, – сотрудники органов государственной власти федерального и регионального уровней, топ-менеджеры государственных и частных компаний, главы ряда регионов. В состав второго потока вошли, в частности, 24 финалиста конкурса управленцев «Лидеры России», в том числе уже занявшие в 2018 году ряд государственных должностей.

Программа, нацеленная на подготовку резерва для выдвижения на государственные должности регионального и федерального уровней, была запущена в 2017 году по поручению главы государства.

Первый выпуск слушателей состоялся в апреле 2018 года.



Источник:
<http://kremlin.ru/events/president/news/60309>



ТОМ 21 № 2

[118] МАРТ-АПРЕЛЬ 2019

Теория и практика управления

ОХОТСКИЙ Е.В.

ГЛАВНЫЙ ИМПЕРАТИВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СТАТУСА

Кадровая политика

ШЕБУРАКОВ И.Б.

МОТИВАЦИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СФЕРЫ
ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Социальная политика

**СМОРЧКОВА В.И., ЛАРИНА С.Е.,
МОСКАЛЕВА Н.Б.**

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДИНАМИЧНОГО
РАЗВИТИЯ СЛУЖБЫ «СОЦИАЛЬНОЕ ТАКСИ»

VOL. 21 No 2

[118] MARCH-APRIL 2019

Theory and practice of management

OKHOTSKY E.V.

THE MAIN IMPERATIVE OF THE STATE
STATUS

Personnel policy

SHEBURAKOV I.B.

MOTIVATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION MANAGERS

Social policy

**SMORCHKOVA V.I., LARINA S.E.,
MOSKALEVA N.B.,**

MEASURES TO ENSURE THE DYNAMIC
DEVELOPMENT OF THE 'SOCIAL TAXI'
SERVICE

УЧРЕДИТЕЛЬ и ИЗДАТЕЛЬ:

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Государственная служба» является научным рецензируемым периодическим изданием, прошедшим в установленной форме государственную регистрацию, и публикует статьи по истории, теории и методологии государственного управления и государственной службы. Миссия журнала состоит в консолидации экспертного мнения и развитии диалога преподавателей высшей школы, ученых и практиков, российских и зарубежных экспертов с целью определения и описания инструментов государственного управления, совершенствования практики и развития научной школы.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации статей, подготовленных в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по направлениям: социология, экономика, право.

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

Над номером работали:

редактор – И.А. Емелин
корректор – Г.Н. Никольская
редакторы текстов
на английском языке –
Н.В. Беляков, Н.А. Борисенко

Макет, дизайн, верстка:

М.Л. Уранова

Наш адрес:

119571, Москва,
пр-т Вернадского, 82.
Тел./факс: (499) 956-01-33,
<http://mgs.migsu.ru>,
e-mail: mgs@migsu.ru

Подписано в печать:

29.04.2019 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»

Редакция вступает в рабочие контакты только с авторами заказанных материалов и авторами – соискателями ученых степеней.

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре, рег. свидетельство ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11 г.

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ГРИБ Владислав Валерьевич (Московский государственный институт международных отношений (Университет), Москва, Россия)
ДЕДОВ Дмитрий Иванович (Европейский суд по правам человека, Страсбург, Франция)
ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
ЗОРИН Виктор Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва, Россия)
СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва, Россия)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)
ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
ВАЛЕНТИНИ Риккардо (лауреат Нобелевской премии, Университет Тосканы, Италия)
ДЕ ДИОЗ МАРСЕР Хосе Мария (Автономный университет Барселоны, Испания)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия

Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия

Члены редколлегии
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва, Россия
БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва, Россия
ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж, Франция
ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У), Москва, Россия
ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич – доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС, Москва, Россия
КАРФИКОВА Мария – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате (Чешская Республика)
КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна – доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета по науке ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь
МЯСОЕДОВ Сергей Павлович – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО), Москва, Россия
НАЗАРОВ Максим Николаевич – кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва, Россия
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США
ПАЛАО МОРЕНО Гильермо – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, Россия
ТАТУНЦ Светлана Ахундовна – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

ESTABLISHED AND PUBLISHED

BY THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPА)

Public Administration is a registered scientific peer-reviewed periodical that publishes research into theory and methodology of public administration from a historical perspective to nowadays. The mission of Public Administration is to consolidate the experts' opinion and to promote an international discourse between academic staff, scientists and public administration officials to identify and describe the means of public administration, improve the practice and develop the corresponding scholarly tradition in Russia. In keeping with these aims, practical as well as theoretical examinations of public administration and civil service continue to be the primary focus.

The journal is recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for the publication of articles prepared in the framework of thesis researches for the academic degrees of doctor and candidate of sciences in the following areas: Sociology, Economics and Law.

Editorial staff:

Scientific editor – I.A. Yemelin
Proofreader – G.N. Nikolskaya
English texts editors –
N.V. Belyakov, N.A. Borisenko

Design, artwork, layout:

M.L. Uranova

Address:

Russia, 119571, Moscow,
prospekt Vernadskogo, 82
Tel./fax: (499) 956-01-33,
<http://mgs.migsu.ru>,
e-mail: mgs@migsu.ru

© Design and layout –
the editorial office
of the journal
“Public Administration”

Editorial office contacts only
with the authors of the accepted
articles and authors – degree
seekers.

The journal is registered
in Roskomnadzor,
Reg. Certificate
ПН № ФС77-47979 от 23.12.11
Distributed by subscription
in all regions of Russia.

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

Vladislav V. GRIB (Moscow State Institute of International Relations (University), Moscow, Russia)
Dmitry I. DEDOV (The European Court of Human Rights, Strasbourg, France)
Vladimir K. EGOROV (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Viktor M. ZORIN (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Vladimir A. MAU (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Oleg V. MOROZOV (The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia)
Andrey V. SOROKO (Executive Office of the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia)
Anton Yu. FEDOROV (Administration of the President of the Russian Federation, Moscow, Russia)
Alevtina V. SHEVCHENKO (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Riccardo VALENTINI (the Nobel Prize laureate, University of Toscana, Italy)
José Marie DE DIOS MARSER (Universidad Autónoma de Barcelona, Spain)
Victor DOENNINGHAUS (Nordost-Institut, Luneburg, Germany)
Piotr DUTKIEWICZ (Carleton University, Ottawa, Canada)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

Igor N. BARTSITS – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation. Moscow, Russia

Deputy Editors-in-Chief

Tatiana S. ILARIONOVA – Dr. Sci (philosophy), professor, Scientific secretary of the Academic Council of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Lidia L. KORNILOVA – Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Members of Editorial Board

Alexey G. BARABASHEV – Dr. Sci. (philosophy), professor, Head of the chair of the public administration, Academic supervisor of the Department of the state municipal management of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics. Moscow, Russia

Dmitry A. BUTASHIN – Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Frederic VIDAL – professor, PhD. Paris, France

Robert V. ENGBARYAN – Dr. Sci. (Law), professor, Academic supervisor of the Faculty of management and politics, Moscow State Institute of International Relations (University). Moscow, Russia

Vladimir V. ZAYTSEV – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Center for economic justice of the Higher school of jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Sergey E. ZUEV – Cand. Sci (culturology), professor, Rector of the Russian-British university “The Moscow School of Social and Economic Sciences”, Director of the School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Marie KARFÍKOVÁ – PhD, Professor, Head of the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University, Chairman of the Arbitration court by the Economic chamber of the Czech Republic and the Agrarian Chamber of the Czech Republic (Czech Republic)

Olga A. KUZNETSOVA – Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University, Perm Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPА, President of the Russian Association of Business Education. Moscow, Russia

Maksim N. NAZAROV – Cand. Sci. (physico-mathematics), associate professor, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Norman NAIMARK – Dr. Sci., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution, USA

Guillermo PALAO MORENO – professor at the Faculty of law of the University of Valencia, Spain

Rudolf G. PIKHOIA – Dr. Sci. (history), professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science. Moscow, Russia

Svetlana A. TATUNZ – Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Faculty of world politics of Lomonosov Moscow State University

Vladimir A. SHAMAKHOV – Dr. Sci. (economics), professor, Director of the North Western institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести	6
Мамитова Н.В, Селиверстова А.Д. Цифровое государство: проблемы построения в Российской Федерации	16
Николаев В.А., Чувашлова М.В. Управленческий контроль в корпоративных структурах с государственным участием	23
Сидорчук И.П., Парфенчик А.А. Пути усиления инклюзивности при принятии государственных решений	28

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Шебураков И.Б. Мотивация руководителей сферы госуправления к эффективной деятельности: мифы и реальность	35
Бондаренко В.В., Юдина В.А. Моделирование индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих в условиях цифровой экономики	44

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Гребнев Р.Д. Соотношение нормы права и судебного решения в контексте развития судебной системы России	52
--	----

РИТМ ЭКОНОМИКИ

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Учет ключевых показателей при градостроительном проектировании	57
Зайкова К.В. Направления совершенствования организации особых экономических зон в Российской Федерации	65
Епифанова Н.С., Полозков М.Г. Офсетные сделки как инструмент внешнеэкономической политики государства	71

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Комлева В.В. Трансграничное пространство доверия: попытки институционализации	77
Барциц В.И. Право Европейского союза и «acquis communautaire»	81
Фоглесон Э.Э. Взаимодействие и взаимозависимость права и культуры в демократии: американская история взросления	87

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сморчкова В.И., Ларина С.Е., Москалева Н.Б. Меры по обеспечению динамичного развития службы «Социальное такси» в субъектах Российской Федерации	93
--	----

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Кузнецова О.А. Проблемы реализации академических свобод преподавателя при подготовке профессиональных юристов	102
--	-----

УБЕЖДЕНИЯ. ВЕРА. СВОБОДА СОВЕСТИ

Аллахвердян Я.О., Богачёв М.И., Шмидт В.В., Элбакян Е.С. Религиоведение в контексте национальной безопасности	108
--	-----

T HEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Okhotsky E.V. The main imperative of the state status: to serve the society, to live by the law, to act according to conscience.	6
Mamitova N.V., Seliverstova A.D. Digital state: problems of building it in the Russian Federation	16
Nikolaev V.A., Chuvashlova M.V. Management control in corporate structures with state participation	23
Sidorchuk I.P., Parfenchik A.A. Ways to increase inclusiveness in public decision-making	28

P ERSONNEL POLICY

Sheburakov I.B. Motivation of public administration managers to be effective: myths and reality	35
Bondarenko V.V., Yudina V.A. Modeling of individual career tracking of state civil servants in the context of digital economy	44

N ORMS AND RULES

Grebnev R.D. The correlation between the rule of law and the court decision in the context of development of the Russian judicial system	52
---	----

E CONOMICS RHYTHM

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N. Accounting for key indicators in urban planning.	57
Zaykova K.V. Directions for improving the organization of special economic zones in the Russian Federation.	65
Epifanova N.S., Polozkov M.G. Offset transactions as an instrument of international trade policy	71

F OREIGN EXXPERIENCE

Komleva V.V. Cross-border trust space: attempts to institutionalize	77
Bartsits V.I. European Union law and 'acquis communautaire'.	81
Foglesong E.A. The interplay and Interdependence of law and culture in democracy: an American coming of age story.	87

S Ocial POLICY

Smorchkova V.I., Larina S.E., Moskaleva N.B. Measures to ensure the dynamic development of the 'Social Taxi' service in the constituent entities of the Russian Federation.	93
--	----

S PACE OF EDUCATION

Kuznetsova O.A. Problems of implementation of academic freedoms of a teacher in professional lawyers training	102
--	-----

B ELIEF. FAITH. FREEDOM OF CONSCIENCE

Allakhverdyan Y.O., Bogachev M.I., Schmidt W.V., Elbakyan E.S. Religious studies in the context of national security	108
---	-----

ГЛАВНЫЙ ИМПЕРАТИВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТУСА: СЛУЖИТЬ ОБЩЕСТВУ, ЖИТЬ ПО ЗАКОНУ, ПОСТУПАТЬ ПО СОВЕСТИ

ЕВГЕНИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ОХОТСКИЙ, доктор социологических наук, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса, профессор кафедры государственного управления Факультета управления и политики

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье рассматривается статус государственного служащего как социально-политический институт публично-правового регулирования. Представлена детализация основных статусных факторов: гражданство, должность и ее место в структуре государственного органа; права, обязанности и требования к служебному поведению; ограничения и запреты по службе; основные профессионально-квалификационные и личностные характеристики служащего современной формации. Автор подчеркивает, что представленные позиции – не только основа успешности государства и эффективности служебной деятельности, но и фактор стабильности карьеры и престижности профессии государственного служащего. Не обойдены стороной и некоторые слабые стороны нынешнего кадрового состава государственной службы, в том числе с точки зрения противодействия бюрократическим и коррупционным проявлениям. На сегодняшний день сформировалась вполне современная система государственной службы; обеспечено органическое единство ее должностной структуры и кадрового обеспечения, сбалансированы права, обязанности и ответственность работников аппарата, созданы благоприятные условия для проявления инициативы. Главным статусным императивом каждого работника публичной сферы в современном государстве должно стать честное и высокопрофессиональное служение обществу, желание работать в соответствии с законом и жить по совести. Современной, высокоорганизованной, авторитетной государственной службе нужны добросовестные профессионалы, люди, настроенные на высокопроизводительный труд, ответственное отношение к делу и инновационный характер служения.

Ключевые слова: государство, гражданский служащий, должностные полномочия, карьера, права и обязанности, ограничения и запреты, де бюрократизация

Статья поступила в редакцию 10 марта 2019 года.

Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 6–15.

THE MAIN IMPERATIVE OF THE STATE STATUS: TO SERVE THE SOCIETY, TO LIVE BY THE LAW, TO ACT ACCORDING TO CONSCIENCE

EVGENY V. OKHOTSKY, Dr. Sci. (Sociology), Second Class Adviser to the Diplomatic Service of the Russian Federation, Professor of the Chair of Public Administration and Law, Faculty of Governance and Policy Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Abstract: The article examines the status of a civil servant as a socio-political institution of public law regulation. It presents the relevant details of the main status factors - citizenship; position and its place in the official structure of the state body; rights, duties and requirements for official behavior; restrictions and prohibitions on service; basic professional and personal characteristics of the employee of modern formation. It is emphasized that the presented positions are not only the basis of the success of the state and the efficiency of performance, but also a factor of stability of career and prestige of the profession of public servant. Some weaknesses of the current civil service personnel, including in terms of countering bureaucratic and corrupt practices, are not bypassed. To date, a completely modern system of public service has been formed; the organic unity of its official structure and staffing has been ensured, the rights, duties and responsibilities of employees of the apparatus have been balanced, and favorable conditions have been created for the display of initiative. The main status imperative of every employee of the public sphere in the modern state should be honest and highly professional service to society, the desire to work in accordance with the law and live according to conscience. Modern, highly organized, reputable public service needs conscientious professionals, people who are set up for high-performance work, responsible attitude and innovative nature of service.

Keywords: state, civil servant, official powers, career, rights and obligations, restrictions and prohibitions, debureaucratization

The article was received on March 10, 2019.

Okhotsky E. V. The main imperative of the state status: to serve the society, to live by the law, to act according to conscience. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 6–15. In Russian

Введение

В соответствии с действующим российским законодательством, государственный гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, добровольно взявший на себя обязательство по прохождению гражданской службы. Такой служащий осуществляет профессиональную деятельность в государственном аппарате в соответствии со служебным контрактом и актом о назначении на должность, реализует свои полномочия на постоянной, профессиональной и возмездной основе.

Государство требует от граждан, замещающих или претендующих на должность государственного служащего, специальной, (прежде всего, правовой, экономической и управленческой) подготовки, определенного опыта профессиональной деятельности. Денежное содержание выдается исключительно из бюджетных средств. По федеративному признаку и двухуровневой структуре государственного устройства гражданские служащие в нашей стране могут быть федеральными или государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации. Главный критерий успешности – реальные результаты, эффективное использование ресурсов, поддержка инициативы и инноваций, компетентность и широкий кругозор¹.

Правовой статус гражданского служащего Российской Федерации

По объему должностных полномочий служащие подразделяются на должностных лиц, оперативный и вспомогательный (обеспечивающий) персонал, руководителей, специалистов и обеспечивающих специалистов. Должностные лица реализуют внутриорганизационные и внешние полномочия государственных органов. Служащие оперативного состава обеспечивают исполнение полномочий посредством реализации задач и специфических функций соответствующих органов и должностных лиц, замещающих государственные должности. Работники обеспечивающего и вспомогательного состава исполняют свои обязанности, совершая обеспечивающие операции (организационные, информационные, документационные, финансово-экономические, хозяйственные, по охране и безопасности и т.п.). В зависимости от срока пребывания на службе, можно выделить лиц, назначаемых на должность на неопределенный срок или ограниченный временем.

Не менее важными статусными критериями являются классный чин (дипломатический ранг, звание) и государственные гарантии по службе. Присвоение классного чина формирует активную конкурентную среду, является действенным стимулом качествен-

ной служебной деятельности. Главное, чтобы чиновник, как говорил Конфуций, больше беспокоился не о том, что у него нет высокого чина, а о том, достоин ли он того, чтобы иметь этот чин.

С изменением государственно-служебных отношений трансформируется и правовой статус гражданского служащего. Все зависит от социально-политической и государственно-правовой ситуации в стране, от тех конкретных условий, в которых функционирует аппарат государственного управления. В новых условиях статус структурно не меняется, но его содержание становится несколько иным. Служащие могут лишаться или, наоборот, наделяться дополнительными полномочиями, для них могут устанавливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы, ужесточаться или становиться более легкими ограничения и запреты. Неизменным остается лишь строгость требований к служебному поведению.

Базовые положения, устанавливающие правовой статус гражданского служащего в Российской Федерации, закреплены соответствующими нормами конституционного, административного, финансового, налогового и иных отраслей права. Прежде всего, такими нормами, которые содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации»², Федеральных законах Российской Федерации «О системе государственной службы Российской Федерации», «О гражданской государственной службе Российской Федерации», «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», «О противодействии коррупции»³, в Указах Президента Российской Федерации, Постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и соответствующих ведомственных установлениях.

На подзаконном уровне определен порядок прохождения гражданской службы, отбора, профессионального развития и ротации кадров, деклариро-

2 Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О Правительстве Российской Федерации».

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (последняя редакция); Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (последняя редакция); Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (последняя редакция).

1 Путин В.В. Доклад на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации 8 февраля 2008 года.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

вания доходов, расходов и имущества, разрешения конфликтов интересов, проведения квалификационных экзаменов, конкурсных и аттестационных мероприятий. Соответствующим образом регулируются отношения в сфере дисциплинарной практики, стимулирования качественного труда, ротации, воспитания кадрового резерва.

Базовые составляющие правового статуса служащего: гражданство, должность, права и обязанности

Исходным пунктом правового статуса государственного служащего является его статус *гражданина Российской Федерации*. С наличием гражданства и конституционно закрепленного равного доступа к государственной службе законодательство связывает право участвовать без какой-либо дискриминации, в том числе по социальным признакам (пол, раса, национальность, язык, социальное положение, место жительства, имущественное и должностное положение, отношение к религии), в управлении делами общества и государства. Главное – соответствующее образование и квалификация, опыт работы, профессионально-личностные и физиолого-психологические качества.

Важнейшим фактором, определяющим правовой статус гражданского служащего, является замещаемая им *должность* – правовое (юридическое) установление, первичная структурная единица, определяющая место и роль работника в служебно-трудоустройственной иерархии государственного аппарата, содержание, возможности и объем его участия в непосредственном осуществлении или профессиональном обеспечении реализации компетенции государственного органа и государства в целом. С учетом категории и группы должностей определяются профессионально-квалификационные требования. Они закреплены в статье 12 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 16 июня 2016 года № 16 «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы».

Основные *права* государственного гражданского служащего подразделяются на три группы: статусные, функциональные и социально-личностные.

К группе статусно-должностных прав относятся:

- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной деятельности, условиями должностного роста, объемами персональной ответственности за неисполнение или некачественное исполнение обязанностей;

- должностной рост на конкурсной основе;

- ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, материалами этого дела, а также на приобщение к нему письменных объяснений и других документов и материалов;

- проведение по заявлению государственного служащего специального служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

- защита прав и законных интересов служащего, включая обжалование в суде их нарушений;

- обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения конфликтных ситуаций и индивидуальных споров, связанных с государственной службой.

К группе функциональных прав относятся:

- надлежащие организационно-технические условия, необходимые для своевременного, качественно и высокоэффективного исполнения должностных обязанностей;

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также внесения предложений о совершенствовании деятельности государственного органа и аппарата в целом;

- доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием такого рода сведений;

- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, частные структуры, общественные объединения и иные организации (независимо от формы собственности);

- профессиональное развитие, включая переподготовку (переквалификацию), повышение квалификации и стажировку за счет средств государственного бюджета.

Группу социально-личностных прав составляют:

- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с действующим в стране служебным правовым и пенсионным законодательством;

- членство в профессиональном союзе для защиты социально-экономических прав и профессиональных интересов;

- оплата труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и служебным контрактом;

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (может быть также предоставлен отпуск без сохранения заработной платы);

- медицинское страхование, государственная защита своей жизни и здоровья, жизни и здоровья членов семьи, а также своего имущества;

- выполнение (по предварительному уведомлению представителя нанимателя) иной оплачиваемой работы (в том числе педагогической, научной и творческой), получение за нее соответствующего вознаграждения.

Статусные полномочия, функции и права гражданского служащего не только отражают сущность и содержание его деятельности, учитывают наличие у бюрократии своего «особого функционального сознания, корпоративной этики и психологии» [Атаманчук, 1996. С. 83], но и определяют его *обязанности*. Тем самым обеспечивается сбалансированность прав и обязанностей.

По содержанию и целевой направленности обязанности имеют четко выраженный властно-управленческий характер, рассчитаны на соответствующий профессионализм, управленческую и нравственную культуру работника. Имеется в виду не только личная организованность и деловитость, но и целеустремленность, морально-этическая зрелость, чувство ответственности и личного достоинства. В такой системе координат в принципе нет и не должно быть места формализму, бумаготворчеству, бездушию и латентным «схемам решения проблем» [Охотский, 2009. С. 42–43].

Государственная служба – «это субстанция государства, а не ведомства» и тем более не персонально того или иного наделенного высокими властными полномочиями руководителя. Это особый вид профессиональной деятельности, который, с одной стороны, представляет собой общественное служение, а с другой – процесс самореализации и саморазвития. Такие служащие представляют государство, а не себя лично и даже не свое ведомство. Их должностной статус не персонифицирован, не предполагает преданность конкретному лицу, а рассчитан на честное служение государству [Hughes, 2003. Р. 18], детализированное и систематическое применение права, причем с «предельно возможной эффективностью» и «наименьшими возможными затратами финансовых и иных ресурсов» [Wilson, 1887. Р. 197, 212].

Государственный гражданский служащий обязан:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, Федеральные конституционные законы Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, лично быть примером законопослушности и обеспечивать их исполнение другими лицами;

- поддерживать должный уровень квалификации;
- руководствоваться требованиями к служебному поведению, соблюдать ограничения и не нарушать установленные законом запреты, не совершать ника-

ких действий, приводящих к подрыву авторитета государства, органов власти и государственной службы;

- исполнять свои обязанности в соответствии с должностным регламентом, работать профессионально и ответственно, в случае необходимости быть готовым без промедлений приступить к исполнению поручения в установленном порядке и в указанные сроки;

- при исполнении должностных обязанностей не только соблюдать, но и всячески содействовать реализации прав, свобод и «законом признанных в определенных пределах» [Pound, 1942. Р. 65] интересов граждан и организаций;

- соблюдать служебный распорядок государственного органа, в течение рабочего времени присутствовать на служебном месте, рационально использовать свое время, не отвлекаться на внешние раздражители;

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство);

- беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

- представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

- сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

- сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Неисполнение или некачественное исполнение служебных обязанностей неизбежно приводят к сбоям и кризисным состояниям со множественными проявлениями неравновесности, дезорганизующих возбуждений, столкновений интересов, спонтанных фактов деградации [Morin, 1992. Р. 32], нарушениям нормативно урегулированных процедур и устоявшегося порядка государственно-служебных отношений.

Ограничения и запреты: пределы дозволенного в служебной деятельности

Ограничения и запреты по государственной гражданской службе устанавливаются границы, выход за которые либо запрещен, либо не одобряется. Наличие такого рода ограничителей призвано не допустить конфликта интересов. При этом учитывается действие следующих императивов.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

– Государственная служба – особая профессия специально подготовленных, отобранных и поставленных в ответственное положение профессионалов.

– Контрактная система трудовых отношений – особый институт публично-правовых отношений.

– Замещаемая должность – единственное место работы и единственный источник доходов служащего.

– Строгая правовая регламентированность служебных полномочий.

– Повышенный уровень персональной ответственности.

– Подчиненность личных свобод служащего общественному интересу и служебному долгу.

Рассмотрим виды *ограничений* по государственной гражданской службе. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на ней в следующих случаях: 1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным; 2) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей; 3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну; 4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению; 5) близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) наличие гражданства другого государства или выхода из гражданства Российской Федерации; 7) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу; 8) непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложной информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; 9) утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему; 10) признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

Данные запреты можно разделить на четыре группы. В первую группу попадают ограничения, связанные с политической сферой жизнедеятельности общества. Так, гражданскому служащему запрещается:

– замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, а также избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

– замещать должность гражданской службы в случае избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации;

– допускать публичные высказывания, критические суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, включая решения вышестоящего государственного

органа либо того, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его обязанности;

– использовать должностные полномочия в интересах политических партий, общественных объединений, религиозных и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

– использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Наличие таких запретов не только законно, но и оправдано в практическом смысле: оно гарантирует должное разграничение публичного и частного, устанавливает различия между политической сферой и публичной администрацией [Katsamunsk, 2012. P. 81], обеспечивает органическое сочетание «политического руководства и деполитизации» [Peters, 2003. P. 10] государственной службы, ориентирует аппарат государственного управления на достижение «предельной социальной эффективности».

Во второй группе данных запретов можно отнести те из них, которые преследуют цель, с одной стороны, сэкономить время служащего, а с другой – не допустить, чтобы он отвлекался на другие занятия или использовал свои служебные полномочия в корыстных целях. Так, государственный служащий не вправе:

– заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении коммерческой либо некоммерческой организацией, кроме случаев, когда такое участие осуществляется от имени государственного органа;

– заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждение от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.);

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и/или

пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

– прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

– замещать в течение двух лет после увольнения с гражданской службы на условиях трудового договора должности и выполнять в организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

К третьей группе запретов относятся действия, которые могут быть использованы государственным служащим для получения неимущественных выгод. С этой точки зрения, служащий не вправе:

– быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное

не предусмотрено федеральным законодательством;

– принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

– выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых на основе официальной договоренности российской стороны с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

Таблица 1. Основные качества, присущие успешным государственным гражданским служащим современной формации

Data chart 1. The main qualities inherent in successful civil servants of modern formation

ПЕРВИЧНЫЕ КАЧЕСТВА	ПРИБРЕТАЕМЫЕ КАЧЕСТВА
Качества, определяемые социальным статусом	
стремление к самосовершенствованию	ответственность
коммуникабельность	принципиальность
чувство собственного достоинства	способность противостоять со-
здоровые жизненные ориентиры	блазнам власти
порядочность в отношениях	умение убеждать и организовывать
Неприемлемые качества	
инертность, пассивность, эгоизм, слабоволие, приспособленчество, высокомерие	
Качества, определяемые правовым статусом	
законопослушность	чувство долга
дисциплинированность	восприятие правовых гарантий
подчинение поступков осознанной необходимости	как компенсации за ограничение гражданских прав
Неприемлемые качества	
правовой нигилизм, бюрократические наклонности, корыстолюбие	
Качества, определяемые должностным статусом	
деловитость	умение организовывать себя и других
инициативность	настойчивость в реализации поставленных целей
ответственность	постоянное стремление к повышению профессиональной квалификации
организаторские способности	здоровая карьерная устремленность
высокая адаптивность к новым условиям	
Неприемлемые качества	
карьеризм, завистливость, безответственность	
Качества, определяемые нравственным статусом	
моральная устойчивость	гражданственность
порядочность	справедливость
гуманность	интеллигентность
отзывчивость	доброжелательность
Неприемлемые качества	
равнодушие, амбициозность, неискренность	

К четвертой группе ограничений относятся запреты на использование в неслужебных целях средств финансового, материально-технического и информационного обеспечения. После увольнения со службы служащий не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

В границах правового статуса государственного служащего перечисленные ограничения в значительной степени уравновешиваются гарантированными государством гарантиями и преимуществами. *Государственные гарантии* создают благоприятные условия для повышения мотивации к эффективному исполнению должностных обязанностей, усиливают привлекательность гражданской службы, обеспечивают стабильность социального и правового статуса государственного служащего и его семьи. Поэтому такие гарантии правомерно рассматривать не только в качестве неотъемлемой части социально-правового статуса, но и важнейшей составляющей служебно-правовой и социально-экономической защиты.

Личностный потенциал: служить закону, жить по совести

Говоря о служебных обязанностях, нельзя не затронуть проблему добросовестности отношения к ним. Ведь это не только качественное и своевременное исполнение должностных полномочий, но и отношение к делу в соответствии с принципами правового воплощения в жизнь гуманистических идеалов и ценностей демократического

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

уклада. Гражданский служащий в этом смысле в полной мере может считаться «нравственным агентом» [Garofalo, Geurgas, 2009. P. 69–76] государства.

Ученые выделяют следующие качества, которые присущи успешным государственным служащим современной формации [Амстронг, 2005. С. 440–565; Государственная служба..., 2016. С. 150–224; Кабашов, 2014. С. 84–160; Шувалова, 2006. С. 165–380].

Как видно из представленной таблицы, профессионально-нравственный базис успешной служебной деятельности подразумевает наличие следующих характеристик:

1. Широкий научный кругозор, понимание предмета служебной деятельности, умение диалектически воспринимать реальную действительность, грамотно анализировать и прогнозировать ситуацию. На первое место в рейтинге профессионально-личностных качеств служащего эти показатели поставило более 46% опрошенных россиян [Охотский, 1999. С. 97; Магомедов, Турчинов, 2007. С. 64, 67, 143, 165]. Справедливо мнение, согласно которому «ничто так не вредит общему делу, как необразованность в сочетании с непомерными амбициями».

2. Профессиональная компетентность (83%), умение анализировать сложившуюся ситуацию, делать правильные выводы, на этой основе просчитывать перспективы социального развития и принимать адекватные решения. Совершенно иное – некомпетентный служащий. Он самоуверен, болезненно честолюбив, стремится переложить ответственность на других.

3. Организаторские способности и деловитость (47,8%), единство слова и дела (35,3%), умение правильно организовывать работу, формировать условия для совместной продуктивной деятельности, своевременно согласовывать, координировать, направлять и контролировать.

4. Обостренное чувство самоконтроля (35,3%): сдержанность, тактичность, способность действовать в соответствии с общепринятыми правовыми и моральными нормами. Отсюда законопослушность, тактичность, пунктуальность, дар завоевания доверия и симпатий окружающих, здоровое честолюбие. Служащий должен быть образцом для других, не выходить за рамки приличия. Здесь можно согласиться с Н. Макиавелли, который был уверен, что «жестокость прощательна в том случае, когда с ее помощью удастся дурное заменить хорошим» [Макиавелли, 2000. С. 30, 46].

5. Нравственная привлекательность, искренность, развитое чувство долга (37%), способность понимать культурные и иные особенности различных этнических, религиозных и социальных групп. Качества самоконтроля и самоорганизации действуют не менее эффективно, чем правовые нормы. Ответственному и требовательному к себе человеку нет нужды напоминать о его обязанностях, направлять и постоянно ему подсказывать. Его действия всегда четки, предсказуемы и надежны.

Перечисленные качества, конечно, не равнозначны: одни являются базовыми, другие играют вспомогательную роль. Но без них невозможна качественная служебная деятельность. Деловые способности и нравственные качества следует рассматривать как ценнейшие, дарованные природой свойства личности⁴.

Обязательно следует учитывать, что потребность в профессионалах государственного управления становится все более востребованной, а карьерный мотив – все более выраженным. Подтверждение этому дают статистические данные: карьерная устремленность на уровне 11% опрошенных служащих в 1998 году (первое место занимал фактор «личное благополучие» – 61%), 16% – в 2003 году, 27% – в 2006 году, 29% – в 2009 году, 31% – в 2012 году и 36% – в 2017 году [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 14]. Правда, не менее действенными оказались и другие мотивы: стабильность трудовой занятости, возможность полнее реализовать свой профессионально-личностный потенциал, относительно высокий уровень оплаты, социальные гарантии, возможности профессионального совершенствования, хорошие жизненные перспективы.

Учеными давно замечено, что при таком распределении мотивационных факторов, постепенно продвигаясь по служебной лестнице, наибольшего успеха добиваются самые упорные, здоровые и умеренные в карьерных амбициях люди, а нетерпеливые и чрезмерно амбициозные, возможно, даже более талантливые, поначалу отстают, а затем и вовсе покидают государственную службу. В целях повышения доверия общества к государству и его институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей Президент Российской Федерации Указом от 12 августа 2002 года № 885 ввел в действие общие принципы служебного поведения, которые в последующем были закреплены на законодательном уровне и получили более конкретную детализацию в ведомственных кодексах служебной этики. Ключевыми стали следующие понятия: сотрудничество, результативность, дисциплина, законность, мотивация, прозрачность, толерантность, репутация, долг. Утверждены также специальные нормы-критерии оценки эффективности служебной деятельности.

Высокая профессиональная культура и противодействие бюрократизму – фактор статусной стабильности и служебной успешности
Чиновничество в нашей стране никогда не было избаловано доброжелательным к себе отношением. Не особенно привлекательный его образ – вековая традиция. В художественной литературе, научных

⁴ Медведев Д.А. Вступительное слово на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров. 23 июля 2008 года.

трактатах и публицистике всегда высмеивали бюрократов и бюрократизм, с сарказмом говорили о коррупции, межведомственной конкуренции, двойных стандартах, чиновничьем бездушии. Традиционно осуждались путаница в делах и проволочки, формализм, высокомерное отношение к окружающим, казнокрадство.

Стремление войти в просвещенную Европу (еще со времен Петра I), приглашение на российскую государственную службу иностранцев не помогло справиться с этими проблемами. Расчет на то, что они привнесут в управленческую среду России университетскую подготовку, науку «камерализма», более высокие нравственные требования – практически не оправдался. Чинопочитание, привилегии, корысть и безответственность сохранялись и становились все более изощренными. Статус чиновника определялся не профессионализмом, делами и реальным авторитетом, а атрибутами, которые прямого отношения к служебной деятельности не имели (усадьбой в живописном месте, роскошным уютом поместья, местом при богослужении, ролью в придворных церемониях, богатством экипажа, числом лакеев и их ливреями). За ними, как за фасадом, скрывался «бюрократический интерес» и желание «неограниченно властвовать в административной сфере». В результате, по формуле Л.А. Тихомирова, «сверху водворяется господство официальной лжи, а внизу царит полный произвол» [Тихомиров, 1992. С. 552].

Достаточно красноречиво суть бюрократического действия в условиях монархического правления описал В.И. Ковалевский: это был стиль поиска деловых импровизаций, проволочек, комиссий и пустоты совещаний, участники которых обычно сосредоточивались на своем слове, выступая, говорили не по теме, повторяли уже сказанное, возражали невпопад и без надобности. Складывалось впечатление, что оратор желал лишь одного – «заявить о своем существовании». Реальные же задачи развития страны, методы правительственной политики, государственного стимулирования индустриального развития, усовершенствования законодательства, улучшения коммерческого и технического образования, организации представительства и защиты интересов предпринимателей уходили на второй план. Делался вывод о том, что сумма вреда, причиняемого словоблудием, наклонностью к «словесности» и диалектическому «пулеметству» была так велика, что «если бы ее превратить в материальные ценности, то мы были бы самым богатым народом в мире» [Ковалевский, 1991. С. 5–26].

Прошли годы, но характер чиновничьего аппарата кардинально не изменился. Не помогли ни «особые совещания», ни «палочная дисциплина». Даже жесткая советская система не сработала – именно аппаратно-номенклатурный стиль управления и бюрократизм стали ведущим фактором тех социальных деформаций, которые разрушили страну. Снизить планку бюрократизации аппарата оказалось делом не-

простым: номенклатурность, жесткий политический контроль, бесконечные совещания, рабочие группы и межведомственные советы, регламенты, комиссии и проверки, постоянные перерегистрации и реструктуризации. Ведущими признаками успешности для многих стало не дело, а его видимость, не суть, а форма, не содержание, а внешние атрибуты, а также высокомерие, обостренное чувство собственной значимости и многое другое, что реальное государство превращает в «спиритуализм государства» и «государственный формализм» [Маркс, Энгельс. С. 270–272].

Настоящими профессионалами и добросовестными слугами народа сторонники бюрократического стиля никогда не были и таковыми быть не собираются, хотя профессионализм считают ведущим качеством современного управленца. Более того, подавляющее большинство опрошенных по репрезентативной выборке, сделанной социологами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 85,3% чиновников считает себя профессионалами, причем 22,5% оценивает свой профессиональный уровень как высокий и достаточно высокий. Каждый пятый из них убежден, что его квалификация выше, чем того требуют должностные обязанности и реальное содержание выполняемой работы. Отсюда возникают раздражительность, недовольство карьерой и низкой оплатой труда, ориентированность на более весомые статусные преимущества, постепенное падение значимости таких качеств, как «стремление к профессиональному росту» и «творческое отношение к делу». Снижение по этим показателям за десять последних лет отмечается достаточно существенное: к 2017 году падение с 39 до 33% и с 46 до 28%, соответственно.

Низкий уровень профессионализма проявляется прежде всего в неспособности объемно и стратегически воспринимать происходящее (отмечают 53,3% экспертов), в практике создания структурных подразделений и должностей под «нужных людей» (48%), в низкой эффективности (44%) и формализме (28,4%) традиционных кадровых технологий. Серьезные негативные элементы скрыты в коррупции и формализме сложившейся системы мотивации, порождающих болезненные дисбалансы в кадровом ресурсе государственной службы (42,6%), безответственности (26,7%), шаблонности мышления и действия (20%) [Турчинов, Кононенко, Магомедов, 2013. С. 97; Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 22, 25, 29]. Некоторые служащие, попав на ответственные должности, искренне верят, что высокий правовой статус и должностная позиция автоматически обеспечивают им авторитет. Постепенно у них складывается ощущение, что трудиться добросовестно и с полной отдачей, пополнять знания, вести себя достойно вовсе не обязательно. Многие из них не понимают, что все может измениться и понимание свободы и демократии как вседозволенности и ко-

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

рыстного интереса уйдет в прошлое. Поддержание высокого квалификационного уровня, систематическое обогащение профессиональных знаний и умений – не только право и желание, но законодательно закреплённая обязанность.

Заключение

1. Главным статусным императивом каждого работника публичной сферы в современном государстве должно стать честное и высокопрофессиональное служение обществу, желание работать в соответствии с законом и жить по совести. Социально-правовой базис для этого в Российской Федерации создан. Мы располагаем вполне современной системой государственной службы; обеспечено органическое единство ее должностной структуры и кадрового обеспечения, сбалансированы права, обязанности и ответственность работников аппарата, созданы благоприятные условия для проявления инициативы, четко очерчены пределы дозволенного, предпринимаются определенные меры по противодействию бюрократизму и коррупции.

2. Современной, высокоорганизованной, авторитетной государственной службе нужны добросовестные профессионалы, люди, настроенные на высокопроизводительный труд, ответственное отношение к делу и инновационный характер служения. Такие служащие прежде всего необходимы на ее высшем, элитном уровне, где востребовано стратегическое (перспективное) мышление, умение мотивировать других людей и общаться с ними, обладать такими чертами характера, которые вызывают доверие и целеустремленность [Tait, 1995. P. 377]. Именно в этом и заключается ценностно-смысловое ядро [Понкин, 2017. С. 83] кадровой подсистемы современной модели государственного управления.

3. Если мы намерены сделать государственную службу авторитетной, высокопрофессиональной и социально эффективной, то больше внимания следует уделять условиям, обеспечивающим приток и закрепление в аппарате по-настоящему квалифицированных, честных, готовых и способных добросовестно исполнять свой долг специалистов.

4. Нельзя снимать с повестки дня задачу дальнейшей оптимизации аппарата государственного управления и сокращения его штатной численности, дублирования функций, дебюрократизации, повышения эффективности материального и морального стимулирования служащих, сокращения бюджетных затрат на бумажно-бюрократические процедуры и различные имиджевые мероприятия. Оценивать работу следует не по количеству решений,

совещаний, заседаний и дорогостоящих форумов, а по конкретным показателям результативности и эффективности. Нельзя также «снижать планку конкретных ориентиров» – нынешние ориентиры социально-экономического развития вполне современны и отвечают масштабам и скорости перемен в мире. Поэтому цели, сформулированные в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2019 год Президента Российской Федерации, оправданы и приемлемы: двигаться вперед, постоянно набирая темп этого движения.

5. Нам нужна система, которая не только ориентирована на гибкое регулирование служебно-правовых и государственно-статусных отношений, но и на формирование нового поколения профессионалов-управленцев. Она должна создавать атмосферу конструктивной служебной деятельности, привлекать достойных и успешных сотрудников, практически в автоматическом режиме выводить за пределы государственного аппарата «твердых бюрократов», «пассивное сословие», а тем более коррупционеров. Те люди, которые предпочитают работать, не особенно напрягаясь, должны покидать государственную гражданскую службу, в том числе в принудительном порядке. Следует решительнее отказываться также от услуг тех, кто современные проблемы пытается решать устаревшими методами, стремится создать новое, но на самом деле воспроизводит устаревшие технологии, тех, кто не понимает, что современному государству нужна более совершенная профессионально-кадровая и технологическая платформа [Иларионова, 2018. С. 19–20].

6. В аппарате государственного управления сегодня нужны кадры, обладающие стратегическим мышлением, подвижным характером и ответственным отношением к делу. Ценны работники, ориентированные на реальный социальный результат, а не только на свой личный успех. Наверное, есть необходимость вернуться также к вопросу об эффективности использования в стране специалистов высшей квалификации со знанием иностранных языков, выпускников вузов, получающих двойные / тройные дипломы. Нужно обратить внимание на то, многие ли из них остались в России, где работают и насколько эффективно (при огромных затратах на их профессиональную подготовку) используется их производственный и интеллектуально-творческий потенциал. Следует также провести инвентаризацию магистерских и иных программ профессиональной подготовки специалистов, оценить их качество и реальную востребованность в стране.

Литература

Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / пер. с англ. яз.; под ред. С.К. Мордовина. СПб.: «Питер», 2005.
Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: «Славянский диалог», 1996.

Барциц И.Н., Борцовский А.Г., Магомедов К.О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. М.: «Дело», 2018.

- Государственная служба: управление кадрами / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: «Дело», 2016.
- Иларионова Т.С. Цель – эффективность, критерий – высокая оценка людей. *Государственная служба*. 2018. № 1. С. 19–20.
- Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. Монография. М.: «Дело», 2014.
- Ковалевский В.И. Воспоминания. *Русское прошлое: Историко-документальный альманах*. 1991. Вып. 2. С. 5–26.
- Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. М.: РАГС, 2007.
- Макиавелли Н. Государь. Пер. с итал. яз. М.: «Современный гуманитарный университет», 2000.
- Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1955. Т. 1. С. 270–272.
- Охотский Е.В. Управленческая культура государственного служащего современной формации. *Право и управление: XXI век*. 2009. № 4. С. 42–43.
- Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм. Монография. М.: РАУ, 1999.
- Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: «Буки-Веди», 2017.
- Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб.: «Российский Имперский Союз», 1992.
- Турчинов А.И., Кононенко Т.А., Магомедов К.О. Современная кадровая политика и управление персоналом в российских организациях. Социологический анализ. М.: «Макс-Пресс», 2013.
- Шувалова Н.Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего. Моральные основы. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006.
- Garofalo C., Geuras D. Administrative leadership and transparency. *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases* / Ed. by R.W. Cox. N.Y., 2009. P. 69–76.
- Hughes O.E. Public management and administration: an introduction. 3d Ed. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 303 p.
- Katsamunskaja P. Classical and modern approaches to public administration. *Economic Alternatives*. 2012. Issue 1. P. 74–81.
- Morin E. Method: towards a study of humankind. Vol. 1. The nature of nature / Transl. and introd. by J.L. Roland Belanger. N.Y.: Peter Lang, 1992. 435 p.
- Peters B.G. The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. № 5. P. 7–20.
- Pound R. Social control through law. New Haven: Yale University Press, 1942. 138 p.
- Tait R. Roads to the Top. Career decisions and development of 18 leaders. L.: Macmillan Press; Basingstoke, 1995. 376 p.
- Wilson W. The study of administration. *American Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.

References

- Armstrong M. Human resource management practice / Transl. from English by Mordovin S. K.; St. Petersburg: 'Peter', 2005. 832 p. In Russian
- Atamanchuk G. V. New state: searches, illusions, opportunities. M.: 'Slavyanskii dialog', 1996. 223 p. In Russian
- Bartsits I. N., Borschevsky A. G., Magomedov K. O. The current state and development trends of the civil service in Russia. Analytical report. M.: 'Delo', 2018. 136 p. In Russian
- Civil service: human resource management / Ed. by Mau V. A. and Naryshkin S. E.; M.: 'Delo', 2016. 224 p. In Russian
- Garofalo C., Geuras D. Administrative leadership and transparency. *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases* / Ed. by R.W. Cox. N.Y., 2009. P. 69–76. In English
- Hughes O. E. Public management and administration: an introduction. 3d Ed. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 303 p. In English
- Illarionova T. S. The goal is efficiency, the criterion is the high rating of people. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 19–20. In Russian
- Kabashov S. Y. The moral and ethical and legal foundations of state and municipal government. Professional ethics, personnel policy, career planning and anti-corruption. Monograph. M.: 'Delo', 2014. 216 p. In Russian
- Katsamunskaja P. Classical and modern approaches to public administration. *Economic Alternatives*. 2012. Issue 1. P. 74–81. In English
- Kovalevsky V. I. Memories. *Russkoe proshloe: istoriko-dokumentalniy almanakh*. 1991. Vol. 2. P. 5–26. In Russian
- Mackiavelli N. Sovereign / Transl. from Italian. M.: 'Sovremennyi gumanitarnyi universitet', 2000. 126 p. In Russian
- Magomedov K. O., Turchinov A. I. Public service and personnel policy: theory and practice. M.: RANEPa, 2007. 271 p. In Russian
- Marx K., Engels F. Works. M., 1955. Vol. 1. P. 270–272. In Russian
- Morin E. Method: towards a study of humankind. Vol. 1. The nature of nature / Transl. and introd. by J. L. Roland Belanger. N.Y.: Peter Lang, 1992. 435 p. In English
- Okhotsky E. V. Administrative culture of a public servant of modern formation. *Pravo i upravlenie: XXI vek*. 2009. № 4. P. 42–43. In Russian
- Okhotsky E. V., Smolkov V. G. Bureaucracy and bureaucratism. Monograph. M.: RAU, 1999. 129 p. In Russian
- Peters B. G. The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. № 5. P. 7–20. In English
- Ponkin I. V. Theory of Public Administration. M.: 'Bucki-Vedi', 2017. 728 p. In Russian
- Pound R. Social control through law. New Haven: Yale University Press, 1942. 138 p. In English
- Shuvalova N. N. The official behavior of a civil servant. Moral foundations. Rostov-on-Don: 'Feniks', 2006. 380 p. In Russian
- Tait R. Roads to the Top. Career decisions and development of 18 leaders. L.: Macmillan Press; Basingstoke, 1995. 376 p. In English
- Tikhomirov L. A. Monarchist statehood. St. Petersburg: 'Rossiiskii Imperskii Soyuz', 1992. 674 p. In Russian
- Turchinov A. I., Kononenko T. A., Magomedov K. O. Modern personnel policy and personnel management in Russian organizations. Sociological analysis. M.: 'Max-Press', 2013. 304 p. In Russian
- Wilson W. The study of administration. *American Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222. In English

ЦИФРОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАТАЛИЯ ВИКТОРОВНА МАМИТОВА, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nvmamitova@mail.ru

АНАСТАСИЯ ДМИТРИЕВНА СЕЛИВЕРСТОВА, магистрант по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» Института государственной службы и управления.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: anastasia.seliverstova@dorros.ru

Аннотация: В статье предпринята попытка концептуального осмысления проблем, связанных с построением цифрового государства в Российской Федерации. Внедрение цифровых технологий в деятельность органов государственной власти происходило еще в начале 2000-х годов, но его нельзя назвать успешным, так как ни сама система управления, ни гражданские служащие не были к этому готовы. Актуальность исследования состоит в том, что в нем впервые разрабатываются теоретические основы построения цифрового государства, управления и общества с учетом международного опыта. Авторы представляют обширный обзор международных практик применения цифровых технологий, которые могут быть успешно использованы, в том числе для противодействия коррупции в органах государственной власти. Вопрос внедрения цифровых технологий для противодействия коррупции в Российской Федерации стоит как никогда остро. Помимо этого, в статье рассматривается концепция «Государство-как-платформа», созданная коллективом авторов Центра стратегических разработок с целью трансформации системы государственного управления в Российской Федерации. Эта концепция обсуждалась на панельной дискуссии «Государство как платформа: люди и технологии» Гайдаровского форума.

Ключевые слова: цифровое государство, цифровая экономика, цифровые технологии, антикоррупционная деятельность, большие данные, мобильные технологии, смарт-контракты

Статья поступила в редакцию 26 февраля 2019 года.

Мамитова Н.В., Селиверстова А.Д. Цифровое государство: проблемы построения в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 16–22.

DIGITAL STATE: PROBLEMS OF BUILDING IT IN THE RUSSIAN FEDERATION

NATALIYA V. MAMITOVA, Dr. Sci. (Law), Professor of the Chair of State Studies Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nv.mamitova@migsu.ranepa.ru

ANASTASIYA D. SELIVERSTOVA, 2-year master's degree student in the direction of training 'State and Municipal Administration' Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: anastasia.seliverstova@dorros.ru

Abstract: This article is one of the first experiences of understanding the problems associated with the construction of a digital state in the Russian Federation. The first attempt to introduce digital technologies in the activities of public authorities was made in the early 2000s, but it can not be called successful, since neither the management system itself, nor civil servants were not ready for this in terms of understanding 'digitalization'. The relevance of the study lies in the fact that it is the first time developed the theoretical foundations of the digital state constructing, governance and society, taking into account international experience. In this article, the authors for the first time provide a fairly extensive review of international experience in the use of digital technologies, which can be successfully applied, including from the point of view of combating corruption in the public authorities. The issue of introducing digital technologies to counter corruption in the Russian Federation is more acute than ever, because over the past few years. In addition, the article discusses the concept of 'State as a Platform', created by a team of authors of the Center for strategic development to transform the public administration system in the Russian Federation. This concept was discussed at the panel discussion 'State as a Platform: people and technology' of the annual Gaidar forum.

Keywords: digital state, digital economy, digital technologies, anti-corruption activities, big data, mobile technologies, smart contracts

The article was received on February 26, 2019.

Mamitova N.V., Seliverstova A.D., Digital state: problems of building it in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 16–22. In Russian

*Машины должны работать, люди должны думать
(Принцип ЭВМ)*

Введение

На новом этапе развития общества резко возросла потребность в формировании качественно новых автоматизированных систем сбора, хранения и анализа информации. Эта потребность наблюдается не только в экономическом секторе, но и в сфере государственного и муниципального управления, политических технологий. В период активной цифровизации всех сфер жизни общества особенно важны научные исследования в этой области [Аброскин, Зайцев, Идрисов и др., 2019. С. 45–87; Быков, 2018. С. 10–23; Введение в цифровую..., 2017. С. 5–27; Винья, Кейси, 2017. С. 230–431; Свон, 2017. С. 55–239; Hargreaves, 2011. P. 50–122; Prakken, Sartor, 2015. P. 215–244].

Современный период развития Российского государства характеризуется системным реформированием политических, экономических и социальных основ жизни гражданского общества. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года был затронут вопрос о том, что «цифровизация системы государственного управления, повышение ее прозрачности – это мощный фактор в противодействии коррупции». В связи с этим была поставлена задача обеспечить в ближайшие шесть лет перевод государственных услуг в режим «онлайн» с использованием дистанционных сервисов, а документооборот между государственными структурами должен будет осуществляться исключительно в электронной форме. По мнению Президента Российской Федерации, цифровизация работы властей позволит повысить прозрачность их деятельности и даст возможность более эффективно бороться с коррупцией.

Вопросы повышения прозрачности работы органов государственной власти и борьба с коррупцией в государственном секторе стоят особенно остро.

Теория «цифрового государства»

Необходимо отметить, что в настоящее время ни в одном из нормативных правовых актов, а также в документах стратегического планирования Российской Федерации, не закреплены такие понятия, как «цифровизация» и «цифровое государство». Однако экспертами ЮНТКАД (Конференция Организации объединенных наций по торговле и развитию) было предложено следующее толкование термина «цифровизация» (digitization): социальная и экономическая трансформация, характеризующаяся внедрением и усвоением цифровых технологий, то есть технологий создания, обработки, обмена и передачи информации. Попытка определить значение понятия «цифровое государство» была предпринята в рамках реализации направления «Цифровое государственное регулирование» национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

В нашей стране начало цифровизации было положено в 2002 году, после принятия Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)»¹. Затем, в 2008 году начался следующий этап: продвижение широкополосного интернета в регионы. В этом же году Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р была одобрена «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»². Согласно этой концепции, под термином «электронное правительство» понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности органов власти.

Важной вехой в этом направлении можно считать издание Федерального закона Российской Федерации от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи»³, регулирующего отношения в области использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий, в том числе в случаях, установленных другими федеральными законами.

Если обратиться к зарубежному опыту, то следует сразу оговориться, что под «цифровым государством» понимается скорее электронное правительство, представляющее собой комплекс электронных коммуникационных устройств, компьютеров и интернета для предоставления государственных услуг гражданам и другим лицам в стране или регионе. Этот термин включает в себя цифровые взаимодействия между гражданином и правительством (G2G), правительствами и другими правительственными учреждениями (G2G), правительством и гражданами (G2C), правительством и работниками (G2E), а также между правительством и бизнесом / коммерцией (G2B). Интересно отметить, что впервые понятие «цифровая экономика» было предложено в 1995 году в книге Николаса Негропonte «Being Digital», в которой рассматривается история нескольких медиа-тех-

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65 (ред. от 9 июня 2010 года) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

2 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р (ред. от 10 марта 2009 года) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

3 Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ (ред. от 23 июня 2016 года) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31 декабря 2017 года).

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

нологий и делается прогноз о развитии цифровизации [Negroponte, 1995. P. 115–242].

В США за реализацию политики в области предоставления государственных услуг гражданам в электронном виде отвечает Цифровая служба (U.S. Digital Service)⁴. Эта служба занимается технологическими проектами, основу которых составляют структурное определение приоритетов в потребностях пользователей, а также современные методы разработки программного обеспечения, позволяющие осуществлять итеративную разработку и быстрое реагирование на изменения, а также обратную связь. Кроме того, Цифровая служба работает над модернизацией закупочных процедур с учетом последних трендов цифровизации⁵.

В Испании электронное правительство охватывает любой тип коммуникации или взаимодействия между гражданами, бизнесом и общественными организациями с помощью использования информационно-коммуникационных технологий для электронного управления процессами. Государственный сектор постоянно предпринимает усилия для укрепления электронного правительства в среде автономных сообществ и местных органов власти и совершенствования механизмов координации между различными уровнями правительства в предоставлении электронных услуг для граждан⁶. Примерами этих усилий являются местные планы «Avanza», целью которых является продвижение электронного правительства на местном уровне.

Правовое регулирование цифровизации в Российской Федерации

Для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, в соответствии с пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁷, перед Правительством Российской Федерации была поставлена задача разработать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальные проекты (программы), затрагивающие все сферы жизни общества (демография, образование, экология, культура, безопасные и качественные автомобильные дороги и др.). Мероприятия некоторых из обозначенных проектов синхронизированы и так или иначе вносят вклад в достижение национальных целей.

В Стратегии развития информационного общества, утвержденной Указом Президента Российской

Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»⁸, понятие «цифровая экономика» определено как хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов информации и использование результатов анализа. В сравнении с традиционными формами хозяйствования они позволяют существенно повысить эффективность разных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Одним из инструментов реализации данной стратегии является национальный проект, программа которого была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В рамках этой программы были выделены три уровня сфер деятельности, где цифровая экономика оказывает влияние на жизнь граждан и общества, а именно: рынки и отрасли экономики, в которых осуществляется взаимодействие конкретных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг); платформы и технологии, с помощью которых формируются компетенции для развития рынков и отраслей экономики; среда, позволяющая создать условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики и охватывающая нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и безопасность. Такое влияние выражено посредством реализации соответствующих направлений национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», причем у каждого из направлений есть свои закрепленные показатели.

Так, для направления «Цифровое государственное регулирование», характеризующегося внедрением цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания услуг (в том числе, в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей), такими показателями является достижение к 2024 году следующих результатов:

- 70% взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями осуществляются в цифровом формате;
- 100% приоритетных государственных услуг и сервисов предоставляются без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн, проактивно;

4 The mission of the U.S. Digital Service: <https://www.usds.gov>

5 Cutts M. The US digital service Report to Congress. 2017.

6 Amutio A. e-Government in Spain. 2016.

7 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19 июля 2018 года) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

8 Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

- 70% основных данных прошло гармонизацию (соответствие мастер-данным);
- 90% внутриведомственного и межведомственного юридически значимого документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений ведется в цифровом формате.

Важно отметить, что федеральные органы исполнительной власти также «встраиваются» в цифровую экономику. Так, в структуру ключевых министерств включается такая должность, как заместитель министра по цифровому развитию. Необходимо также помнить о рисках, которые могут с высокой долей вероятности возникнуть в процессе цифровизации. Перечислим некоторые из них:

- сокращение числа рабочих мест, предназначенных для специалистов со средней или низкой квалификацией, без организации предварительной масштабной программы по их переподготовке;
- усиление социального неравенства граждан ввиду неравного доступа к информационным ресурсам, размещенным в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- усложнение производственных процессов;
- отечественный рынок информационно-телекоммуникационных технологий в целом пока не готов к новым вызовам [Шваб, 2016. С. 14].

В условиях «четвертой промышленной революции», подразумевающей интеграцию вычислительных ресурсов в физические процессы, происходит почти ежегодная смена технологий и бизнес-моделей, применимых, в том числе, в традиционных отраслях экономики. Еще в 2010 году в Китае была выпущена стратегия «Made in China 2025» и «Internet+», которая определила новый вектор развития экономики страны. Особая роль в данной стратегии отведена цифровым технологиям как катализатору преобразования каждой из отраслей экономики. Помимо этого, в Китае реализуются системные инструменты государственной поддержки, направленные на развитие технологий интернета вещей: налоговое регулирование, государственное финансирование, разработка единых стандартов, реализация пилотных проектов. К примеру, предприятия отрасли высоких технологий облагаются налогом на прибыль по льготной ставке (15% против стандартной – 25%), а разработчики программного обеспечения освобождаются от налога на прибыль на два года и выплачивают 50% налоговых обязательств в последующие три года⁹. Готовность государства к быстрым технологическим изменениям становится одним из ключевых факторов успеха на мировой арене [Маслов, Дмитриев, Айвазян, 2018. С. 10–34]. Но в то же время

технологическое преимущество должно быть применено в первую очередь на благо граждан, забота о которых – важнейшая функция государства.

Деятельность Организации Объединенных Наций направлена на решение проблем и вопросов в области мира и безопасности, экономического и социального развития, прав человека, окружающей среды, международного права, гуманитарных вопросов и здравоохранения. Она выделяет в блоке международного права такую проблему, как борьба с международной преступностью, одним из проявлений которой является коррупция.

Единственным международно-правовым инструментом по вопросам борьбы с коррупцией является принятая Генеральной Ассамблеей ООН в октябре 2003 года Конвенция ООН против коррупции. В ней обозначены основные направления действий по снижению факторов уязвимости и коррупционных рисков. Эта конвенция не содержит определения коррупции, но предлагает определенный перечень коррупционных проявлений, а именно: подкуп должностных лиц в государственном и частном секторах, хищение, злоупотребление влиянием и служебным положением, незаконное обогащение. Борьба с коррупцией включена в блок проблем, относящихся к созданию условий для предпринимательской деятельности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что коррупция является мировой проблемой, для решения которой должны применяться передовые технологии и лучшие практики [Барциц, 2010. С. 16–25].

Цифровые методы выявления коррупции

Развитие цифровых методов выявления коррупции, ее предотвращения и анализа последствий становится важным и актуальным политическим направлением в рамках процесса построения глобального цифрового государства [Козюк, 2016. С. 387–389; Суходолов, Колпакова, Спасенников, 2017. С. 259–266]. В 2016 году на Международном экономическом форуме были выделены следующие перспективы внедрения цифровых технологий, успешно применяемых для борьбы с коррупцией в странах Европейского союза:

Большие данные (Big Data). Эта технология в основном применяется в области здравоохранения, торговли и налогообложения, где для получения информации используется прогнозный анализ и визуализация, позволяющие определять тенденции, закономерности и взаимосвязи в массивах данных. Примером служит Австралийское налоговое управление (Australian Taxation Office), в котором для поиска необходимой информации в целях раскрытия доказательств использования оффшорных зон применяется технология «Big Data». Она также востребована при вычислении интернет-магазинов, которые не выполняют своих обязательств по уплате налоговых сборов.

Сбор данных / интеллектуальный анализ данных (Data Mining). В государственных закупках интеллектуальный анализ данных служит инструментом

9 Там Гудвин. «В эпоху освобождения от посреднических услуг основная битва ведется за пользовательский интерфейс», TechCrunch, март 2015 года: <http://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface>

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

аудита, направленного на отслеживание действий органов власти при подаче заявок, и в последующем для выявления фактов сговора и предоставления ложной информации. С помощью визуализации данных выявляются коррупционные намерения при осуществлении различных транзакций. Эксперты Исследовательского центра по вопросам коррупции (Corruption Research Center Budapest) с помощью такой технологии установили следующие зоны риска при осуществлении государственных закупок странами Европейского союза: короткие периоды торгов, отсутствие конкуренции, неоднократно выигранные торги одной организацией.

Мобильные приложения (Mobile Applications). В развивающихся странах эта технология помогает гражданам из отдаленных районов получить доступ к необходимой информации. Есть все основания предполагать, что ее можно успешно использовать и для борьбы с коррупцией. К примеру, Всемирный банк создал свою версию приложения «I paid a bribe». Приложение «Integrity» призвано предоставить гражданам доступ к финансируемым Всемирным банком проектам и возможность немедленно сообщать о случаях мошенничества и коррупции. Через это приложение пользователи могут напрямую отправлять информацию, относящуюся к проектам, финансируемым банком.

Экспертные системы / аналитические инструменты (Forensic Tools). В государственном и частном секторах для определения коррупционных рисков применяются такие аналитические инструменты, как Self-Monitoring, Analysis and Reporting Technology (SMART). Наряду с технологическими достижениями, эти инструменты становятся все более совершенными для обработки данных, так как они могут проводить анализ транзакций в режиме реального времени, осуществлять моделирование закупок и платежей, обнаруживать нарушения. Алгоритмы оценки риска могут предупредить и остановить потенциально неправильно сформированные в процессе осуществления закупок платежи. Для укрепления внутренних процессов и предотвращения мошеннических действий аудиторы могут периодически исследовать транзакции в моделях закупок и платежей, проверять наличие нарушений, быстро выявлять незаконные финансовые потоки.

Для успешного внедрения в практику указанных технологий государство в процессе цифровой трансформации¹⁰ оказания услуг, принятия управленческих решений, ведения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности должно провести целый спектр работ, которые можно объединить в четыре блока: внедрение системы регулярного менеджмента и стратегического управления, цифровая трансформация государственного управления,

новое качество управления кадрами и современная регуляторная политика. Необходимо помнить о том, что государственные гражданские служащие должны будут приобрести соответствующие новые для них знания, умения и навыки, иначе эта работа потеряет какой-либо смысл и останется на уровне простых лозунгов, которые не переходят в дело.

Сегодня остается острой потребность не только в законодательной экспертизе, но и в разработке нормативно-правовой базы для развития цифровой экономики (в частности, технологии блокчейн, регулировании криптовалют, кибербезопасности). Юридическое сообщество должно не только работать над снятием существующих правовых ограничений для внедрения новых интеллектуальных разработок, но и начинать проектировать регуляторную среду будущего, основываясь на ежедневно развивающихся технологиях. Многие компании вкладывают серьезные средства в развитие искусственного интеллекта, и возникает вопрос о правовом статусе машин, наделенных автономной функцией [Карцхия, 2017. С. 24–31; Морхат, 2018. С. 340–455; Bench-Capon, 2012. Р. 12–19; Rissland, Ashley, Loui, 2003. Р. 3–15]. Регулирование возможностей, появляющихся вместе с новыми технологиями, существенно для защиты интересов граждан. Этот вид экспертизы актуален и находится в стадии формирования, становления.

Государство–как–платформа

Принимая во внимание быстрый характер внедрения цифровых технологий и включение их в процессы функционирования государства, особый интерес представляет концепция «Государство–как–платформа», опубликованная Центром стратегических разработок в апреле 2018 года. Она призвана обеспечить переход от нерелевантных подходов к планированию и контролю над исполнением планов, к точным и индивидуальным индикаторам уровня жизни граждан и развития отраслей экономики. Обновленные индикаторы в контексте принятия управленческих решений будут фиксировать и показывать уровень ответственности, а также позволят оперативно получать обратную связь от объектов управления, более точно работать с ключевыми показателями развития. Создание подобной платформы в перспективе должно принести преимущества гражданам, государству и бизнесу (**таблица**) [Петров, Буров, Шклярчук, Шаров, 2018. С.16–24].

Цифровое общество

Одной из весьма неоднозначных сфер развития цифрового пространства стало создание цифрового, или информационного, общества. Цифровое общество – это социум, в котором межчеловеческие коммуникации заменяются «цифрой». Основой его построения должна стать цифровая идентификация и аутентификация граждан. Человек, входящий в новую систему предоставления информационных

¹⁰ Под термином «цифровая трансформация» понимается глубокая реорганизация, реинжиниринг бизнес-процессов с широким применением цифровых инструментов.

Таблица. Перспективы реализации концепции «Государство-как-платформа»

Data chart 1. Prospects for the implementation of the 'State as a Platform' concept

Государство	Граждане	Бизнес
Снижение уровня затрат на общие государственные расходы на 0,3% ВВП к 2024 году	Высокий уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг	Снижение административных издержек на КНД и нагрузки на бизнес
Встраивание данных в процессы принятия решений, автоматические алгоритмы принятия решений, реинжиниринг процессов, мониторинг ситуации в режиме реального времени	Повышение скорости и качества оказания услуг и минимизация очного контакта с государственными органами: 1) высокая доля цифровых услуг, оказываемых в проактивном режиме; 2) персонализация государственных услуг; 3) высокая доля данных, представляемых гражданами однократно	Удовлетворенность пользователей качеством данных и сервисом: 1) большой объем используемых бизнесом государственных данных; 2) высокая доля бизнеса, использующего / подписанного на государственные данные

и коммуникационных услуг, должен принять и постоянно использовать уникальный пожизненный и посмертный идентификатор личности (цифровое имя в системе), а в качестве способа аутентификации уже сегодня предлагается использовать биометрические параметры человека. Таким образом, человек из субъекта общественных отношений превращается в объект жесткого управления системой.

Технологии цифрового управления. «Умный контракт», или смарт-контракт

Термин «смарт-контракт» был популяризирован ученым Ником Сзабо в статье «Идея умных контрактов», где он описал самую простую форму «умного договора» на примере торгового автомата. Так, машина сама контролировала соблюдение контракта: при получении платежа в нужном объеме (1,50 долл. США) осуществлялась передача права собственности на товар. Расширяя свою концепцию, Сзабо предположил, что компьютерный код может быть имплементирован в гораздо более сложные транзакции.

Другими словами, «умный контракт» – это не печатный многостраничный документ с подписью сторон, а некий алгоритм. Программа, которая позволяет избавиться от проблемы недоверия сторон, участия третьих лиц и утечки денег. Это можно наблюдать на примере простой сделки купли-продажи. Допустим, мы хотим купить дорогостоящий, но уже не новый автомобиль. У двух сторон возникает недоверие, но в то же время присутствует нежелание переплачивать третьим лицам. Решением этой проблемы является «умный» контракт: продавец отдает покупателю заблокированный ключ от машины, который открывается только после того, как средства поступили на счет продавца.

Теоретически прямого запрета в российском законодательстве на заключение подобных договоров нет. Более того, статьей 434 Гражданского кодекса Российской Федерации прямо предусмотрена возможность в некоторых случаях заключения договора с помощью обмена электронными документами, передаваемыми по каналам связи, позволяющим установить, что документ исходит от стороны по договору.

Министерство финансов Российской Федерации в законопроекте «О цифровых финансовых активах» предлагает законодательно закрепить понятие «смарт-контракта» как договора в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре (с соблюдением строго определенной последовательности и при наступлении определенных этим соглашением обстоятельств). В законопроекте указывается, что защита прав сторон смарт-контракта должна осуществляться по аналогии с защитой прав сторон договора, заключенного в электронной форме. С учетом полностью автоматизированной природы смарт-контрактов, в том числе в связи с невозможностью отмены транзакций, становится непонятно, как на них можно распространить по аналогии регулирование обычных договоров, заключаемых в электронной форме.

Проблемой является и оплата по таким договорам. На сегодняшний день расчет может производиться только криптовалютой «Ethereum». Учитывая, что Центральный банк Российской Федерации не рекомендует использовать подобную валюту при расчетах, то вряд ли государственные компании охотно будут работать по такой системе. Также важно учесть, что смарт-контракты в России пока вне правового поля. Полноценными участниками экономики они должны стать до 2025 года в рамках проекта «Цифровая экономика».

Заключение

Готова ли Российская Федерация к цифровизации экономики, принимая во внимание отсутствие проработки этого вопроса с законодательной точки зрения? Представляется разумным, что реализация столь масштабной программы должна начинаться с нормативного урегулирования, в частности, с определения основополагающих терминов, формирования единого понятийного аппарата. Учитывая, что индекс цифровой грамотности граждан России, согласно информации, представленной Региональным общественным центром интернет-технологий, снизился на 14,7% по сравнению с 2018 годом, то должна быть проведена большая работа по организации серии образовательных мероприятий, нацеленных на подготовку общества к жизни в условиях цифровой экономики.

В современную эпоху роль государства трансформируется, а, согласно взглядам наиболее радикальных реформаторов, государство вовсе может поте-

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

рять свое значение, поскольку на смену власти народа придет власть цифры. Очевидно, что справиться со многими проблемами, связанными с цифровизацией и имеющими в своей основе объективный характер, без применения современных технологий не представляется возможным. Лозунг «Цифровизация всей страны!» становится все более популярным. Внедрение этой концепции происходит как на уровне политических решений, так и в экономической плоскости.

Однако новая реальность имеет свои «мифиче-

ские» стороны: возможно ли заменить «цифрой» суверенитет государства и межнациональные отношения, «умным контрактом» – согласительные процедуры и человеческие коммуникации, искусственным интеллектом – высокий профессионализм личности и правовое сознание общества? В этом вопросе необходим взвешенный и разумный подход, учитывающий многовековые российские ценности и традиции, позволяющий принимать продуманные и политически грамотные государственные решения.

Литература

- Аброскин А.С., Зайцев Ю.К., Идрисов Г.И. и др. Экономическое развитие в цифровую эпоху. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 88 с.
- Барциц И.Н. Антикрупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикрупционной экспертизы). *Государство и право*. 2010. № 9. С. 16-25.
- Быков А.Ю. Право цифровой экономики: некоторые народно-хозяйственные и политические риски. М.: «Проспект», 2018. 24 с.
- Введение в цифровую экономику / Под общ. ред. А.В. Кешелаевой. М., 2017. 28 с.
- Винья П., Кейси М. Эпоха криптовалют. Как биткоин и блокчейн меняют мировой экономический порядок. М.: «Манн, Иванов и Фербер», 2017. 432 с.
- Карцхия А.А. Искусственный интеллект: «ларец Пандоры» или новая надежда? *Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права*. 2017. № 4. С. 23-32.
- Козюк М.Н. Минимизация последствий коррупции как проблема законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности. *Россия: тенденции и перспективы развития*. 2016. № 11. С. 386-389.
- Маслов Д., Дмитриев М., Айвазян З. Отдельные аспекты транс-

- формации государственного управления: процессы и качество. Центр стратегических разработок. М., 2018. 57 с.
- Морхат П.М. Право и искусственный интеллект. М.: «ЮНИТИ ДАНА», 2018. 544 с.
- Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. Центр стратегических разработок. М., 2018. 51 с.
- Свон М. Блокчейн: схема новой экономики. М.: Olympus Business, 2017. 240 с.
- Суходолов А.П., Колпакова Л.А., Спасенников Б.А. Проблемы противодействия преступности в сфере цифровой экономики. *Всероссийский криминологический журнал*. 2017. № 2. С. 258-267.
- Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: «Эксмо», 2016. 138 с.
- Bench-Capon T. What makes a system a legal expert? *JURIX, ser. Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*. 2012. Vol. 250. P. 11-20.
- Hargreaves I. Digital opportunity: A review of intellectual property and growth. L.: HM Government, 2011. 123 p.
- Negroponte N. Being digital. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1995. 243 p.
- Prakken H., Sartor G. Law and logic: A review from an argumentation perspective. *Artificial Intelligence*. 2015. Vol. 227. P. 214-245.
- Rissland E.L., Ashley K.D., Loui R.P. AI and law: A fruitful synergy. *Artificial Intelligence*. 2003. Vol. 150. № 1-2. P. 1-15.

References

- Abroskin, A. S., Zaitsev, Y. K., Idrisov, G. I., and others., Economic development in the digital age. M.: Publishing House «Delo», RANEPА, 2019. 88 p. In Russian
- Bartsits I.N. Anticorruption expertise within an effective law-making (To develop the methodology for conducting anti-corruption expertise) *State and law*. 2010. № 9. С. 16-25.
- Bench-Capon, T., What makes a system a legal expert? *JURIX. Ser. Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*. 2012. Vol. 250. P. 11-20. In English
- Bykov, A. Y., The digital economy law: some economic and political risks. M.: 'Prospekt', 2018. 24 p. In Russian
- Hargreaves, I., Digital opportunity: A review of intellectual property and growth. L.: HM Government, 2011. 123 p. In English
- Introduction to digital economy / Ed. by Keschelaeva A. V. M., 2017. 28 p. In Russian
- Kartzhya, A. A., Artificial intelligence: 'Pandora's box' or a new hope? *Intellectualnaya sobstvennost. Avtorskoe pravo i smezhnye prava*. 2017. № 4. P. 23-32. In Russian
- Kozyuk, M. N., Minimizing the consequences of corruption as a problem of legislation in the field of national security. *Rossiia: tendentsii i perspektivy razvitiya*. 2016. № 11. P. 386-389. In Russian
- Maslov, D., Dmitriev, M., Aivazyian, Z., Some aspects of the transformation

- of public administration: processes and quality. Center for strategic development. M., 2018. 57 p. In Russian
- Morkhat, P. M., Law and artificial intelligence. M.: 'YUNITI DANA', 2018. 544 p. In Russian
- Negroponte, N., Being digital. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1995. 243 p. In English
- Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M., Scharov, A., State as a Platform. Center for strategic development. M., 2018. 51 p. In Russian
- Prakken, H., Sartor, G., Law and logic: A review from an argumentation perspective. *Artificial Intelligence*. 2015. Vol. 227. P. 214-245. In English
- Rissland, E. L., Ashley, K. D., Loui, R. P., AI and law: A fruitful synergy. *Artificial Intelligence*. 2003. Vol. 150. № 1-2. P. 1-15. In English
- Schwab, K., The fourth industrial revolution. M.: 'Eksmo', 2016. 138 p. In Russian
- Sukhodolov, A. P., Kolpakova, L. A., Spasennikov, B. A., Problems of combating crime in the sphere of digital economy. *Russian criminological journal*. 2017. № 2. P. 258-267. In Russian
- Swan, M., Blockchain: the scheme of the new economy. M.: Olympus-Business, 2017. 240 p. In Russian
- Vin'a, P., Casey, M., The age of cryptocurrency. How bitcoin and blockchain are changing the world economic order. M.: 'Mann, Ivanov and Ferber', 2017. 432 p. In Russian

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В КОРПОРАЦИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

ВИКТОР АЛЕКСЕЕВИЧ НИКОЛАЕВ, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Института бизнеса и делового администрирования

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nikolaevva@mail.ru

МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА ЧУВАШЛОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической безопасности, учета и аудита

Ульяновский государственный университет (423000, Российская Федерация, Ульяновск, ул. Л. Толстого, 42);

докторант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: chuvashlova@mail.ru

Аннотация: В статье дается обоснование комплексному междисциплинарному подходу к исследованию систем управленческого контроля в корпорациях с государственным участием, который осуществляется с помощью планирования, оперативного контроллинга и риск-менеджмента. Согласно точке зрения авторов, совершенствование процессов внутрикорпоративного управления позволит минимизировать транзакционные издержки и риски в деятельности корпораций с государственным участием и усилить его положительное влияние на рост экономики. Предназначение системы корпоративного управления заключается в том, чтобы предоставить акционерам возможность эффективного контроля и аудита менеджмента и тем самым способствовать росту капитализации компании. Доказано, что такая система предполагает формирование целевых установок (подконтрольных показателей), миссии, стратегии, а контроллинг, в свою очередь, выявляет отклонения, предлагает различные меры для устранения проблемных и критических ситуаций. Управление рисками является следствием проведения контроллинговых мероприятий, позволяющих снижать потери ресурсов корпорации. Основная работа в области управления рисками заключается в выявлении и последующей оценке тех или иных факторов, определении таких стратегий бизнеса, которые позволяют приобретать компаниям новые конкурентные преимущества. Риск-ориентированное управление отражается в стратегическом плане корпорации и реализуется на основе коррекции отклонений, выявленных в процессе контроллинга и оценки факторов риска.

Ключевые слова: корпорации с государственным участием, управленческий контроль, контроллинг, управление, риск-менеджмент, стратегическое планирование, бизнес-сценарии

Статья поступила в редакцию 20 августа 2018 года.

Николаев В.А., Чувашлова М.В. Управленческий контроль в корпоративных структурах с государственным участием. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 23–27.

MANAGEMENT CONTROL IN CORPORATIONS WITH STATE PARTICIPATION

VIKTOR A. NIKOLAEV, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of Management of the Institute of Business Studies Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nikolaevva@mail.ru

MARINA V. CHUVASHLOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Economic Security, Accounting and Audit

Ulyanovsk State University (42, ul. L. Tolstoy, Ulyanovsk, Russian Federation, 423000);

doctoral student

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: chuvashlova@mail.ru

Abstract: In the article the authors validate a comprehensive cross-disciplinary approach to the study of management control systems in corporations with state participation through the planning, operational controlling and risk management. According to the authors, improving the processes of internal corporate governance will allow to minimize transaction costs and risks in the activities of corporations with state participation and enhance its positive impact on economic growth. The purpose of the corporate governance system is to provide shareholders with the opportunity to effectively control and audit the management and thereby contribute to the growth of the company's capitalization. It is proved that such a system involves the formation of targets (control indicators), missions, strategies, and controlling, in turn, identifies deviations, offers various measures to eliminate problematic and critical situations. Risk management is the result of controlling activities that reduce the loss of corporate resources. The main work in the field of risk management is to identify and further assess those or other factors, determining such business strategies that allow companies to acquire new competitive advantages. Risk-based management is reflected in the strategic plan of the corporation and is implemented on the basis of the correction of deviations identified in the process of controlling and the assessment of risk factors.

Keywords: corporations with state participation, management control, controlling, management, risk management, strategic planning, business scenarios

The article was received on August 20, 2018.

Nikolaev, V. A., Chuvashlova, M. V. Management control in corporate structures with state participation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 23–27. In Russian

Введение

За последние двадцать лет в деятельности российских корпораций произошли серьезные изменения, которые оказали значительное влияние на организацию процесса управления. Системы планирования производства, управления рисками, до этого успешно применявшиеся, перестали результативно работать. Так, ускорение развития стран «третьего мира», новые технологии и средства коммуникации, доступный межконтинентальный транспорт, Европейская и Евро-азиатская экономическая интеграция, последствия крупнейшего мирового экономического кризиса не только качественно изменили традиционные стандарты управления компаниями, но и во многом поменяли принципы и методы корпоративного управления.

Особую роль в развитии национальной экономики, ее модернизации, росте национального благосостояния играют корпоративные структуры с государственным участием, выступающие проводниками экономической политики государства и одновременно берущие на себя функцию обеспечения «транзакций» государства в рыночной экономике с заданной эффективностью. Благодаря таким компаниям, государство становится активным участником рыночного обмена и отношений производства, институционально включается в рынок через соединение знания, стимулов и хозяйственной власти. При этом институты формируют такие способы взаимодействия бизнеса и власти, которые позволяют смягчить конфликт их интересов, вызванный нехваткой ресурсов. Ведущая роль современных институтов состоит не только в ограничении рамок совместной деятельности людей, но и в формировании новых видов институциональных отношений власти и бизнеса.

Система контроллинга и стратегическое планирование

Во многих развитых странах создание государственных компаний стало важной частью национальной экономической политики. Существование целенаправленно сформированных предприятий – важный фактор результативного регулирования этой сферы. Структуризация общественного производства отвечала интересам государства, а рыночные механизмы успешно сочетались с инициативами власти. Предприятия не только позволяют органам государственной власти непосредственно участвовать в процессе организации производства и накопления ресурсов, но и снижают возникающие издержки и риски, связанные с децентрализацией. Отметим, что обычно они создаются в капиталоемких и наукоемких секторах производства, где не приходится рассчитывать на быструю отдачу.

Среди положительных моментов в деятельности корпоративных структур с государственным участием в России можно отметить следующие:

1. Эффективное распределение внутрикорпоративных ресурсов, углубление и расширение связей (как вертикальных, так и горизонтальных).

2. Наличие общей системы внутрикорпоративного стратегического планирования, бюджетирования и контроля, формулировка согласованных, непротиворечивых целей и задач.

3. Создание механизма повышения инвестиционной привлекательности корпорации в целом и всех ее структур, в частности, за счет участия в государственных программах инновационного развития.

4. Возможность построения эффективной и прозрачной, структурированной по уровням управления системы контроллинга.

Несмотря на значительный положительный эффект от работы таких корпораций на экономику страны, результативность их деятельности нередко находится на низком уровне. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин, среди которых нужно выделить следующие.

В большинстве случаев формирование корпоративных структур с государственным участием происходит не в результате межфирменной интеграции (действие экономических факторов), а после объединения «сверху», в административном порядке (использование административного ресурса). При этом организационно непроработанными остаются такие вопросы, как согласование целевой функции различных организаций, входящих в корпорацию, воспроизводство низкозатратной системы взаимных контрактов, механизмы обмена финансовыми, кадровыми и информационными ресурсами, способность и готовность менеджмента объединяемых компаний к перераспределению властных полномочий и др.

Сохраняется несогласованность принципов организации совместной деятельности предприятий корпорации и управляющей компании. Ведущие структуры не всегда выступают в качестве действительного центра стратегического планирования, координирования и управления. Закрепление принципов совместной деятельности на институциональной основе не получает должного распространения, учредительные документы многих корпораций с государственным участием носят декларативный характер, в них не оговариваются конкретные обязательства и ответственность взаимодействующих сторон.

Несовершенство методик сравнительной оценки затрат на организацию системы контроллинга и ее результативности в процессе управления корпорацией. На практике это приводит к перерасходу государственных средств, их нецелевому использованию, коррупционным схемам или корпоративному мошенничеству.

Совершенствование процессов внутрикорпоративного управления

На наш взгляд, совершенствование процессов внутрикорпоративного управления, в первую очередь,

Рисунок 1. Взаимосвязь планирования и контроллинга в системе управленческого контроля

Figure 1. The relationship of planning and controlling in the management control system



с помощью многоуровневого контроля, позволит минимизировать негативные последствия деятельности корпораций с государственным участием и усилить их положительное воздействие на российскую экономику.

Предназначение системы корпоративного управления заключается в том, чтобы дать акционерам возможность эффективно контролировать деятельность менеджмента и тем самым способствовать росту капитализации компании. Акционерам необходимо знать степень ответственности высших должностных лиц компании за достигнутые результаты, поскольку корпоративное управление компании характеризуется справедливым и равноправным распределением результатов деятельности между всеми акционерами и иными заинтересованными лицами [Бочарова И.Ю., 2014. С. 6]. В данном контексте менеджмент предполагает использование инструментов контролирующего воздействия государственных органов как собственников корпорации. Смысл институционального подхода состоит в том, чтобы не ограничиваться анализом лишь экономических категорий контроллинга, а затронуть такие институциональные отношения, которые возникают в управленческой деятельности и раскрывают ее внеэкономические факторы, включая управленческий контроль.

Для того чтобы методологически верно выстроить систему контроллинга, важно понимать глубинные связи между стратегическим планированием, оперативным управлением, оценкой и управлением рисками в корпорации. Менеджмент в первую очередь зависит от общего стратегического плана, из которого исходят оперативные планы (маркетинга, продаж, финансовой деятельности, управ-

ления человеческими ресурсами, инновациями и т.д.). За контроль над возможными отклонениями от целевых показателей в будущем отвечают контроллинговые подразделения (иногда входящие в состав финансовой службы). На малых и средних предприятиях они обыкновенно отвечают за управление рисками, вытекающими из прогнозируемых или обнаруженных расхождений. Учитывая, что планы должны четко отражаться в конкретных задачах, контроллинг также направлен на обнаружение и последующее устранение отклонений в определенных стратегических и оперативных целевых показателях [Navlíček, 2013. Р. 47]. Взаимосвязь между стратегическим и оперативным управлением, системой контроллинга и управле-

ния рисками изображена на **рисунке 1**.

Система управления посредством стратегического и оперативного планирования формирует целевые установки (подконтрольные показатели), миссию, стратегию, тактические и оперативные планы, а система контроллинга, в свою очередь, обеспечивает мониторинг, поиск отклонений, определение мер и устранение проблемных и критических ситуаций.

Таким образом, основой контроллинга является сравнение планируемых и фактически достигнутых результатов, исследование причин несоответствия и последующая направленность на устранение отклонений. Здесь необходимо расставить приоритеты для решения проблем, которые препятствуют достижению компанией стратегических или оперативных целевых показателей. Такая работа ориентирована на будущее, из прошлого здесь интересны только те частные случаи, которые позволяют получить объективный анализ возникших проблем и мотивацию для будущей работы. В зависимости от времени и от характера целевых показателей, различают оперативный и стратегический контроллинг [Ивашкевич, 2011. С. 23; Ивашкевич, 2013. С. 65].

Риск-менеджмент и построение альтернативных бизнес-сценариев

Процесс принятия стратегических решений в корпорации сопряжен с необходимостью учета факторов риска и здесь контроллинг тесно связан с системой риск-менеджмента. Анализ научных работ показывает, что в целом они отличаются концептуальной многоаспектностью и значительным набором инструментов, позволяющих управлять факторами ри-

Рисунок 2. Управление рисками в системе контроллинга

Figure 2. Risk Management in the Controlling System



ска. Риск в целом понимается как сложное явление, имеющее множество различных характеристик (в первую очередь, это вероятностная природа результатов управленческой деятельности и неопределенность ситуации, в которой принимаются управленческие решения).

Планирование производства, прогнозирование объемов продаж, движение денежных потоков, разработка проектов и бизнес-планов основываются лишь на приблизительных, ожидаемых расчетах, а не на точных фактических величинах. Нередко бизнес вместо ожидаемой прибыли может понести убытки, величина которых превышает не только вложенные средства, но и стоимость всех имеющихся в распоряжении хозяйствующего субъекта активов. В этих условиях риск значительно уменьшает способность менеджеров к результативному внедрению разработанной бизнес-стратегии.

Процесс управления рисками является результатом последовательных контроллинговых мероприятий, которые позволяют получить информацию о возникающих проблемах и выработать комплекс мер, снижающих совокупные потери ресурсов корпорации. В этом процессе все чаще в качестве целе-

вых ориентиров ставятся этические принципы и нормы внутрикорпоративных отношений, охрана окружающей среды, устойчивое развитие, корпоративная культура, социальная ответственность и т.п.

Риск-ориентированное управление даже при отсутствии сбоев в работе корпорации позволяет систематически готовить ее к неблагоприятным ситуациям, которые могут возникнуть. В случае отсутствия экспозиции непосредственной опасности компания может готовиться к кризису более организованно и экономично, чем в период сбоев в деятельности и возникающих проблем с ликвидностью. Построение альтернативных бизнес-сценариев означает понимание комплексного управления бизнес-процессами, а не только следование сформированной финансовой модели. Риск-ориентированное управление реализуется на основе отклонений, фиксируемых с помощью контроллинга, выявления и оценки факторов риска. Алгоритм организации подготовки плана корректирующих мероприятий в риск-ориентированном управлении корпорацией представлен на **рисунке 2**.

В системе контроллинга методологически важно исследование качественных и количественных характеристик риска по направлениям деятельности корпорации (ее стратегическим бизнес-единицам). Завершающим этапом становится разработка плана для разрешения рискованных ситуаций и определения будущих возможностей корпорации. Таким образом, процесс стратегического и оперативного планирования, четкое понимание идеи контроллинга позволяет описать характер управления в целом.

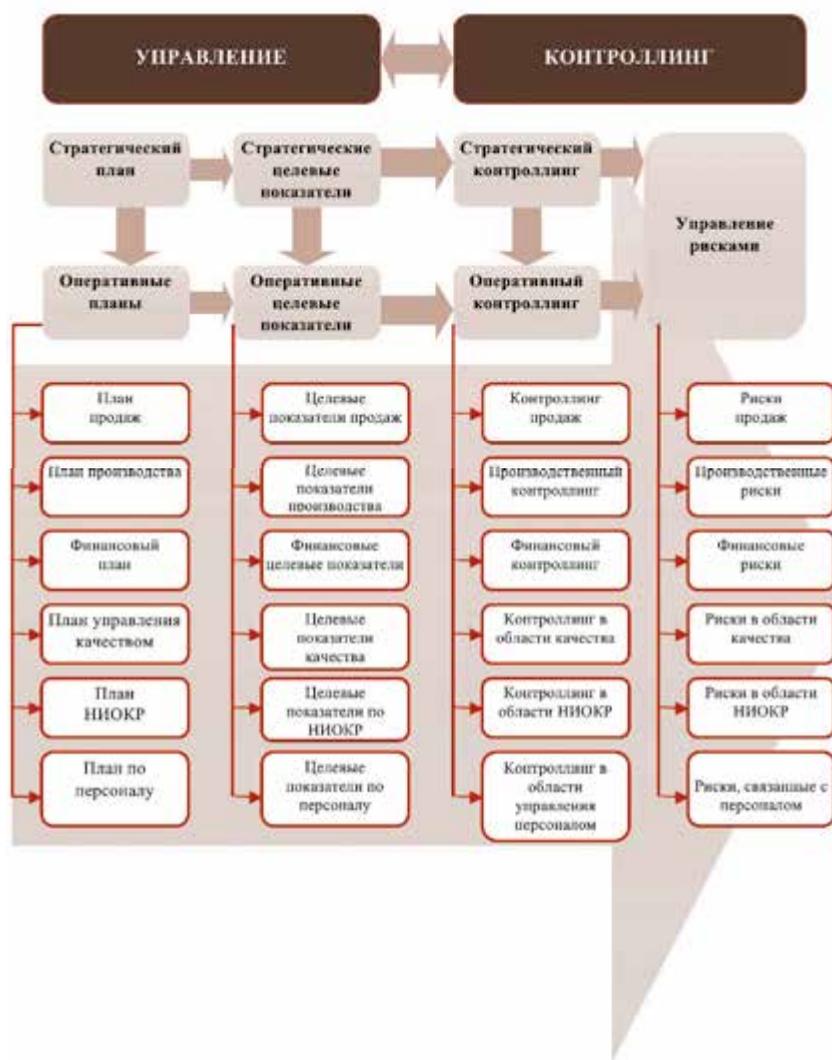
Анализ системы менеджмента корпорации с включением в нее элементов управленческого контроля дает возможность наиболее эффективного использования инструментов учета и управления рисками. В этом заключается суть междисциплинарной системы, в рамках которой особое внимание уделяется не отдельным процессам, а их совокупности. Данная модель управления охватывает деятельность основных функциональных подразделений корпорации (**рисунке 3**). Можно сделать вывод о том, что управленческий контроль пронизывает все направления менеджмента корпорации, начиная от планирования и заканчивая риск-менеджментом, при этом в него включены все основные функциональные составляющие (такие, как производство, продажи, персонал, НИОКР и др.).

Заключение

Практика управления корпорациями с государственным участием подтверждает методологический вывод о том, что сбалансированный подход, основанный на стратегическом планировании и контроллинге, позволяет организации сохраниться в быстро меняющейся среде за счет конкурентоспособности в долгосрочной перспективе. В этих условиях от контроллеров требуется реализация одновременно и регистрационно-учетных, и прогнозных, и консультационно-навигационных функций в управлении корпорацией, что предопределяет необходимость их тесного взаимодействия со всеми другими функциональными службами. В данном случае контроль с позиции институциональной теории следует рассматривать не только как последовательность отдельных управленческих шагов, действий и мероприятий, а как некие условия его эффективного осуществления в рамках конкретного хозяйствующего субъекта, в тех или иных институциональных условиях, активно используя при этом идеи и данные других наук (социологии, права, психологии, рискологии и др.). Используя свои знания и компетенцию, служба контроллинга выступает в качестве партнера по бизнесу, определяя стратегические и риск-ориентированные направления в деятельности корпорации.

Рисунок 3. Система менеджмента корпорации и деятельность ее основных функциональных подразделений

Figure 3. The management system of the corporation and the activities of its main functional units



Литература

- Бочарова И.Ю. Корпоративное управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2014. 368 с.
Ивашкевич В.Б. Оперативный контроллинг. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2011. 160 с.
Ивашкевич В.Б. Стратегический контроллинг: учебное пособие.

- М.: Магистр; ИНФРА-М, 2013. 216 с.
Havlíček K., Schlossberger O. New trends of management of European SMEs. *The M-C Model European Research Studies*. 2013. Vol. XVI. Special Issue on SMEs. P. 43–56.

References

- Bocharova, I. Y., Corporate governance. Textbook. M.: INFRA-M, 2014. 368 p. In Russian
Ivashkevich, V. B., Operational controlling. M.: Magistr; INFRA-M, 2011. 160 p. In Russian
Ivashkevich, V. B., Strategic controlling. Study guide. M.:Magistr:

- INFRA-M, 2013. 216 p. In Russian
Havlíček, K., Schlossberger, O., New trends of management of European SMEs. In: *The M-C Model European Research Studies*. 2013. Vol. XVI. Special Issue on SMEs, 2013. P. 43–56. In English

Пути усиления инклюзивности при принятии государственных решений

ИРИНА ПАВЛОВНА СИДОРЧУК, кандидат юридических наук, доцент, директор Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления

Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, Минск, ул. Московская, 17). E-mail: irina_sidorchuk@mail.ru

АНТОН АНАТОЛЬЕВИЧ ПАРФЕНЧИК, аспирант, магистр государственного управления и юридических наук, старший научный сотрудник отдела правовых исследований и экспертизы Центра исследований государственного управления Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220007, Республика Беларусь, Минск, ул. Московская, 17). E-mail: anton.parfenchyk@gmail.com

Аннотация: Статья посвящена вопросам усиления инклюзивности при принятии государственных решений посредством дальнейшего развития демократических начал в управлении и использования информационных технологий. Авторы рассматривают теоретические подходы к электронному участию и проблемы, которые с ним связаны в контексте цифрового разрыва. Механизмы участия населения в государственном управлении приводятся на примере Республики Беларусь. В современном государственном управлении заметную роль играет инклюзивность при принятии решений. Ее значение возрастает вместе с развитием информационных технологий. Однако остается неясным, в какой мере электронное участие соотносится с существующими механизмами вовлечения населения в решение государственных дел. В данной работе рассматриваются особенности электронного участия и влияние этой формы взаимодействия между государством и обществом на процесс принятия управленческих решений. Необходимо сравнить изучаемое явление с существующими механизмами участия населения в управлении на примере Республики Беларусь и выработать рекомендации по совершенствованию правовых условий использования информационных технологий в контексте взаимодействия с общественностью.

Ключевые слова: государственная служба, инклюзивность, участие в решении государственных дел, информационные технологии, информационное общество, электронное участие, цифровой разрыв

.....
Статья поступила в редакцию 6 июня 2018 года.

.....
Сидорчук И.П., Парфенчик А.А. Пути усиления инклюзивности при принятии государственных решений. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 28–34.

WAYS TO INCREASE INCLUSIVENESS IN PUBLIC DECISION-MAKING

IRINA P. SIDORCHUK, Cand. Sci. (Law), associate professor, Director of the Research Institute of Theory and Practice in Public Administration

Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus (17, ul. Moskovskaya, Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: irina_sidorchuk@mail.ru

ANTON A. PARFENCHIK, postgraduate student, Master of Public Administration and Law, Senior Researcher of the Legal Studies and Expertise Department of the Public Administration Research Center of the Theory and Practice of Public Administration Research Institute

Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus (17, ul. Moskovskaya, Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: anton.parfenchyk@gmail.com

Abstract: The article is devoted to the issues of increasing inclusiveness in making state decisions through the further development of democratic principles in the management and use of information technologies. The authors consider theoretical approaches to e-participation and the problems that are associated with it in the context of the digital divide. The mechanisms of public participation in government are given on the example of the Republic of Belarus. In modern public administration, inclusiveness in decision-making plays a prominent role. Its importance grows with the development of information technology. However, it remains unclear to what extent e-participation relates to existing mechanisms for involving people in public affairs. In this article, we consider the features of e-participation and the impact of this form of interaction between the state and society on the management decision-making process. It is necessary to compare the phenomenon under study with the existing mechanisms of public participation in management on the example of the Republic of Belarus and to develop recommendations for improving the legal conditions for the use of information technologies in the context of interaction with the public.

Keywords: public administration, inclusiveness, participation in public affairs, information technology, information society, e-participation, digital divide

.....
The article was received on June 6, 2018.

.....
Sidorchuk I.P., Parfenchik A.A., Ways to increase inclusiveness in public decision-making. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 28–34. In Russian

Введение

Государство способно демонстрировать прогресс в достижении глобальных целей в области устойчивого развития с помощью качественной реализации властью своих полномочий. Наибольшего успеха государственные служащие могут достичь в том случае, когда управленческие решения принимаются с участием широких слоев населения. Такой алгоритм требует пересмотра устоявшихся внутренних процедур, так как фактически речь идет о взаимодействии с гражданами в рамках государственного органа или иной организации. При этом указанные структуры, в отличие от организаций частной формы собственности, характеризуются консервативностью в подходах к своей деятельности и существенными ограничениями со стороны права.

Вовлечение граждан в решение государственных дел является неотъемлемым атрибутом современного социума, что нашло отражение в статье 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, согласно которой «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей»¹. В последующем многие страны закрепили в своих конституциях право на непосредственное участие в решении государственных дел и разработали механизмы реализации данного права. И. Котелевская приводит следующие примеры механизмов общественного участия: «независимая антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, общественное обсуждение законопроектов и общественная нормотворческая инициатива, оценка фактического регуляторного воздействия нормативных правовых актов управления с возможностью влиять на их пересмотр и отмену и многие другие механизмы» [Котелевская, 2014. С. 43–44].

В научной юридической литературе неоднократно рассматривался вопрос об участии граждан в решении государственных дел, он становился отдельным предметом правовых исследований [Гончаров, 2007. С. 27–29; Зенин, 2012. С. 32–34; Тепляков, Хандрик, 2016. С. 52–53]. Специально изучалась роль негосударственных организаций в общественных обсуждениях [Шохин, 2012. С. 57]. Значимость таких обсуждений для деятельности гражданских служащих предопределила появление понятия инклюзивного государственного управления.

Ученые административисты М.С. Фельдман и А.М. Хадемиан предлагают такую модель инклюзивного государственного управления, которая включает раскрепощение, групповую работу и не-

прерывное совершенствование. Авторы противопоставляют ее управлению процессом и результатами [Feldman, Khademian, 2000. P. 160–167]. Продолжая свое исследование, авторы приходят к выводу о том, что, осуществляя инклюзивное государственное управление, высшие органы власти могут достигать поставленных целей с помощью влияния на состав членов рабочей группы и степень их участия [Feldman, Khademian, 2002. P. 551]. Помимо вовлечения граждан в решение административных задач, М.С. Фелдман и К.С. Квик характеризуют инклюзивность как рассмотрение проблемы с различных точек зрения и постоянный пересмотр состава участников для учета максимально возможного спектра интересов [Feldman, Quick, 2009. P. 138–139]. А.А. Дани и А. де Хаан оперируют понятием «инклюзивное государство», под которым понимают такой тип управления, который подразумевает удовлетворение потребностей всех граждан страны без какой-либо дискриминации². К. Кнокс и З. Кун отмечают, что направленность на развитие государственных услуг тесным образом связана с парадигмой нового управления (усиление инклюзивности при принятии решений) [Кнокс, Qun, 2007. P. 458–464].

Развитие науки характеризуется появлением информационных технологий, внедрение которых в систему управления оказало сильное влияние на взгляды ученых относительно деятельности государственных органов и организаций. Авторы исследования, проведенного в 2016 году Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН, затронули проблему электронного правительства. Они отмечают, что развитие электронного участия позволяет внести вклад в реализацию задачи 16.7 повестки устойчивого развития – «вовлечение населения в решение государственных дел»³.

Таким образом, в государственном управлении заметную роль играет инклюзивность при принятии решений. Ее значение возрастает вместе с развитием информационных технологий. Однако остается неясным, в какой мере электронное участие соотносится с существующими механизмами вовлечения населения в решение государственных дел. В настоящей статье мы рассматриваем особенности электронного участия и влияние этой формы взаимодействия между государством и обществом на процесс принятия управленческих решений. Необходимо сравнить изучаемое явление с существующими механизмами участия населения

1 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года): http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=120805&fld=134&d_st=1000000001,0&r_nd=0.790386041158323#0810499642663872

2 Dani AA, Haan A. Inclusive States: The World Bank. 2008: <http://documents.worldbank.org/curated/en/537141468138286047/pdf/439630PUB0Box310only109780821369999.pdf>

3 E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development / N.Y.: United Nations, 2016: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf>

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

в управлении на примере Республики Беларусь и выработать рекомендации по совершенствованию правовых условий использования информационных технологий в контексте взаимодействия с общественностью.

Теоретические основы инклюзивного государственного управления

Учет широкого спектра мнений на этапе разработки решений и выбора из имеющихся альтернатив лучшего варианта является достаточно привлекательной идеей, однако труднореализуемой на практике. Собрать в одном месте или опросить в короткий промежуток времени от сотен тысяч до полутора миллиарда человек – нетривиальная задача для государственного аппарата. Поэтому на плебисцит зачастую выносятся наиболее важные задачи.

До появления глобальной сети простое информирование о деятельности государства было затруднено из-за ограничений в виде тиража и количества страниц. Государственная информация могла не попасть в массовую печать ввиду недостаточного «новостного» содержания. После изобретения интернета сократились затраты на распространение информации, и у государственных служащих появилась возможность публиковать на веб-сайте фактически неограниченный объем актуальных сведений.

Следующим этапом развития информационного общества стало создание технологий веб 2.0, с возникновением которых человечество впервые преодолело препятствия, связанные с организацией общих собраний. Ранее было невозможным, чтобы сотни и даже миллионы людей могли в одном месте обсуждать какой-либо вопрос и следить за ходом дискуссии. Достижения технических наук последних десятилетий обеспечивают государственных деятелей инструментами, упрощающими вовлечение широких слоев населения в решение административных задач. Теперь «посоветоваться» с народом стало проще и, следовательно, появилась возможность расширить перечень выносимых на обсуждение вопросов.

В отчете Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН 2016 года указывается, что электронное участие состоит из трех компонентов: 1) электронное информирование; 2) электронное консультирование; 3) электронное принятие решений. Если содержание информирования вытекает из контекста, то другие два компонента вызывают наибольший интерес. Авторы отчета утверждают, что на этапе консультирования граждане и организации обычно направляют свои предложения в частном порядке и другие участники их не видят. При этом электронная консультация, как правило, не предполагает обязанности государства использовать высказанные предложения.

Принятие решений связано с электронным го-

лосованием и определением предпочтений с помощью ранжирования предлагаемых вариантов. В качестве успешного примера приводится опыт Великобритании, на правительственном портале которой размещаются проект решения и сопроводительные документы. Затем граждане могут оставить конструктивные комментарии. После обобщения таких комментариев правительство публикует свою позицию и поясняет внесенные изменения⁴. Следует отметить, что несмотря на высокие показатели электронного участия, электронное голосование в Великобритании находится на стадии обсуждения [Gibson, Krimmer, Teague, Pomares et al., 2016. P. 282].

А. Телес и Л.А. Джоя предлагают модель электронного участия, состоящую из четырех условий и четырех стадий. К условиям, в частности, относятся: 1) экономическая, политическая, этическая и правовая устойчивость вовлечения населения; 2) инфраструктура и доступность компьютеров и интернета; 3) локальный контент или его адаптация к местным условиям; 4) образование на уровне, достаточном для использования информационных технологий. Исследователи также определяют следующие стадии: 1) внедрение информационных технологий; 2) повышение осведомленности об имеющихся возможностях; 3) увеличение потребности в инфраструктуре и приложениях; 4) обратная связь от граждан, применяющих информационные технологии [Teles, Joia, 2011. P. 194].

Г.Х. Фэган, Д.Р. Ньюман, П. Маккаскаер и М. Мюррей приводят примеры программного обеспечения, позволяющего проводить общественные обсуждения. В первую очередь, упоминаются веб-сайты как способ предоставления информации, без которой невозможны дальнейшие этапы. Авторы полагают, что электронную почту и цифровые формы целесообразно использовать для сбора жалоб и предложений, но они не позволяют выявить новые вызовы. Посредством электронных петиций можно измерить важность проблемы, но доминирующие в обществе представления остаются неизвестными, поскольку они упрощаются до простого утверждения. Форум называется площадкой для обсуждения проблем, волнующих население, однако он малоинформативен без модерации из-за риска неконструктивной дискуссии (например, флуд, офтоп). Блог определяется как способ опубликования подробного рассказа о чем-либо. Вики-технологии описаны в качестве средства подготовки итогового документа с возможностью совместного редактирования⁵.

Следует отметить, что вышеприведенный спи-

⁴ Там же.

⁵ Fagan G.H., Newman D.R., McCusker P., Murray M. E-consultation: evaluating appropriate technologies and processes for citizens' participation in public policy. E-Consultation Research Project. 2006: http://www.e-consultation.org/files/ecrp_report.pdf

сок не является исчерпывающим. В настоящее время, например, в деятельности государственных органов получили широкое распространение социальные сети. В.М. Грэм изучает использование социальных сетей местными органами власти для информирования населения и вовлечения граждан в решение государственных дел. Автор полагает, что государственные служащие на местном уровне получают возможность реагирования на озабоченность граждан и смягчать негативные комментарии, но в то же время отмечает недостаток финансирования и компетенций работников [Graham 2014. P. 372]. Р. Пенман и С. Тернбул приходят к выводу о том, что простого предложения использовать социальные сети недостаточно, а обязательным условием их успешного использования является укрепление технической, социальной, гражданской и моральной грамотности населения и государственных служащих [Penman, Turnbull, 2012. P. 85].

Таким образом, электронный формат позволяет обеспечить участие широких слоев населения в управлении государством, он может успешно использоваться для регулирования общественных процессов, выработки продуманных, объективных решений. Однако важно правильно идентифицировать общественное мнение, услышать и понять голос народа.

Преодоление цифрового разрыва как укрепление инклюзивности государственного управления

Несмотря на успехи вовлечения широких слоев населения в государственную деятельность с помощью информационных технологий, оно не лишено недостатков, главный из которых – цифровой разрыв.

Как считает А. Молина, под этим понятием следует понимать количественный разрыв в доступе к информационным технологиям, а также качественный, вытекающий из социального неравенства. Автор специального исследования полагает, что необходимо сконцентрировать усилия на внедрении информационных технологий для улучшения качества жизни и работы миллионов людей, которые в настоящий момент оказались за пределами цифровой экономики по причине бедности, ограниченных возможностей или иных факторов [Molina 2003. P. 138]. В. Вееракоди, Ю.К. Дживеди, Р. Эль-Хаддадей, А. Альмувиль и А. Гонеим выделили три категории механизмов, обуславливающих социальное неравенство: 1) социальная идентичность – раса, этническая группа, религия, пол, возраст; 2) социальное местоположение – удаленное место, «стигматизированное» место, место военных действий, конфликта; 3) социальный статус – здоровье, статус мигранта, профессия, уровень образования [Weerakkody, Dwivedi, El-Haddadeh, Almuwil,

Ghoneim, 2012. P. 308]. В докладе Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН 2005 года отмечалось, что цифровой разрыв существует между развитыми и развивающимися странами, богатыми и бедными гражданами, мужчинами и женщинами, образованными и необразованными, городскими и сельскими жителями, а также между здоровыми и людьми с ограниченными возможностями⁶.

П. Силва, А.Д. Матош и Р. Мартинес-Пекино подтвердили предположение о наличии связи между уровнем использования интернета и возрастными, половыми, образовательными, финансовыми, ментальными и физическими различиями. При этом ученые полагают, что государственная политика по преодолению цифрового разрыва позволяет добиваться желаемого эффекта, что продемонстрировано на опыте Португалии [Silva, Matos, Martinez-Pecino, 2017. P. 5–10]. При этом, как считают А. Саймон и Д.К. Аллен, наиболее уязвимые слои населения, которым в наименьшей степени доступны электронные государственные услуги по причине цифрового разрыва, больше всего в них нуждаются (особенно в таких услугах, как подача заявления на социальное пособие, жилье и т.д.) [Simon, Allen, 2014. P. 1099–1010]. Однако, изучая опыт преодоления такого разрыва в США посредством образовательных программ и повышения компьютерной грамотности, К.Жд. Сипае и Т.Б. Ворд приходят к выводу, что, несмотря на первоначальный интерес к государственным веб-сайтам со стороны обучаемых, намерение дальнейшего использования подобных информационных ресурсов отсутствует. В связи с этим авторы предлагают не только создавать ресурсы электронного правительства, но и поощрять на постоянной основе их использование [Sipior, Ward, 2005. C. 144].

Первостепенная потребность в государственных услугах (в том числе, электронных) со стороны уязвимых слоев общества, оказавшихся по другую сторону цифрового разрыва, уже является вызовом для государства. Однако вовлечение населения в решение административных задач при помощи информационных технологий способно привести к еще большей маргинализации людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации по причине материального положения, возраста, здоровья или др. Исходя из этого, мы полагаем, что использование результатов электронного опроса, обобщение позиций пользователей форумов или выдержки из блогов должно сопровождаться соответствующими гарантиями репрезентативности. Например, помимо электронного опроса местные исполнительные

6 Global E-Government Readiness Report 2005: from E-government to E-Inclusion / United Nations, 2005: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2005-Survey/Complete-survey.pdf>

и распорядительные органы могут размещать анкеты на бумажных носителях в школах или библиотеках. Вместе с обсуждением на форуме, дискуссия о проблемах местного значения может быть организована в общественных местах.

Государственному органу или организации целесообразно взаимодействовать с населением преимущественно электронным способом по вопросам, связанным с информационными технологиями (например, улучшение работы веб-сайта, мобильного приложения, аккаунта в социальной сети). Помимо этого, в электронном виде могут обсуждаться проблемы, не затрагивающие интересов уязвимых слоев населения: совершенствование налогообложения юридических лиц, изменение правил санации, уточнение порядка аттестации научной организации и т.д. Для развития инклюзивности управления при вовлечении населения государственным служащим следует уделять особое внимание людям, для которых доступ к информационным технологиям ограничен.

Подходы к совершенствованию правового регулирования электронного участия в Республике Беларусь

В соответствии с частью первой статьи 37 Конституции Республики Беларусь, граждане имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Конституционное право граждан на участие в решении государственных дел нашло развитие в законодательстве. Рассмотрим ряд конкретных примеров.

Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 года «О республиканских и местных собраниях» регулирует порядок подготовки и проведения республиканских и местных собраний. Согласно статье 3 этого законодательного акта, республиканские и местные собрания указаны в качестве основной формы непосредственного участия граждан Республики Беларусь в управлении делами общества и государства⁷. Руководствуясь статьями 25–32 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», граждане могут участвовать в решении вопросов местного значения в форме территориального общественного самоуправления⁸. В части второй статьи 8 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» указано, что по решению нор-

мотворческого органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение⁹. Согласно части пятой статьи 22–1 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации», заседания коллегий республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, как и местных исполнительных и распорядительных органов, проводятся в форме открытых слушаний, за исключением случаев обсуждения на них вопросов, содержащих информацию, распространение и / или предоставление которой ограничено¹⁰. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 20 декабря 2013 года «Об обеспечении гласности при осуществлении правосудия и распространении информации о деятельности судов» детально регулирует порядок проведения открытых судебных заседаний в Беларуси¹¹.

Представленные законодательные акты позволяют сделать вывод о наличии детального правового регулирования вовлечения граждан в решение государственных дел в Республике Беларусь. Однако, несмотря на большое значение названных нормативных правовых актов, использование информационных технологий в них подробно не регламентируется.

Наиболее прогрессивным документом в контексте электронного участия является Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц», в статье 25 которого регулируются особенности рассмотрения электронных обращений¹². Граждане имеют возможность направлять свои жалобы и предложения в любой государственный орган или организацию в упрощенном порядке, что составляет основу электронного консультирования. При этом государство обязано не только принять к сведению поступившее обращение, но и принять меры по защите, обеспечению, реализации и восстановлению прав, свобод и законных интересов заявителей.

Использование информационных технологий в управлении поддержано на уровне Главы государ-

7 Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 года № 411-3 «О республиканских и местных собраниях» в редакции Закона Республики Беларусь от 20 апреля 2016 года.

8 Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 9 января 2018 года.

9 Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 2 июля 2009 года.

10 Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 455-3 «Об информации, информатизации и защите информации» в редакции Закона Республики Беларусь от 11 мая 2016 года.

11 Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 20 декабря 2013 года № 11 «Об обеспечении гласности при осуществлении правосудия и распространении информации о деятельности судов».

12 Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» в редакции Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 года.

ства. Согласно подпункту 3.3 пункта 3 Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения», среди мер, направленных на повышение уровня информатизации работы с гражданами и организациями, указано, что руководителям государственных органов и организаций необходимо расширить практику общественного обсуждения наиболее значимых проектов нормативных правовых актов на их интернет-сайтах. Это позволит обеспечить вовлечение граждан в управление государством и создаст тем самым надежный барьер для коррупции¹³.

В последующем был принят Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет», согласно пункту 1 которого государственные органы и организации обязаны публиковать на сайтах информацию о своей деятельности и работе с обращениями граждан и юридических лиц¹⁴. В дополнение к обозначенному Указу Президента Республики Беларусь Правительством Республики Беларусь было принято Положение о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций, детализирующее требования к рассмотрению электронных обращений¹⁵.

Заключение

Несмотря на значительные достижения в области вовлечения населения в процесс выработки и принятия государственных решений, Республика Беларусь занимает лишь 76-е место в мире в рейтинге электронного участия, а электронное принятие ре-

шений, по мнению экспертов ООН, отсутствует¹⁶. Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь, предусмотрена реализация мер, направленных на вовлечение общественности в процессы принятия наиболее важных управленческих решений и организацию публичных площадок для дискуссий (в том числе, в электронном формате)¹⁷. В качестве одного из последних достижений можно привести «Правовой форум Беларуси»¹⁸, где в открытом доступе размещается информация о проектах законодательных и подзаконных актов, вынесенных на общественное обсуждение.

Тем не менее, в Республике Беларусь фактически не урегулирован порядок использования технологий веб 2.0 (в частности, отсутствуют нормы, определяющие особенности работы с социальными сетями). На наш взгляд, процедура общественных обсуждений проектов должна включать следующее: вопросы, касающиеся предварительного информирования граждан о планируемой разработке проектов нормативных правовых актов; организация и проведение их общественных обсуждений; проведение круглых столов, семинаров, собраний, на которых обсуждается содержание документов; учет и анализ замечаний и предложений, поступивших от граждан по проектам нормативных правовых актов. С нашей точки зрения, правовая реализация предлагаемых мер могла бы найти отражение в Указе Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 и в Положении о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций, а также в специальном Положении о социальных сетях. Все это позволило бы обеспечить активное участие населения в государственном управлении, системный анализ и учет поступивших предложений и рекомендаций, обратную связь между государственными служащими и гражданами, широкий и оперативный охват различных социальных слоев, а главное – достижение высокого качества принимаемых решений, в основу которых положены понимание, консенсус и заинтересованность.

16 E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development / N.Y.: United Nations, 2016: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf>

17 Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 года № 466.

18 Правовой форум Беларуси: <http://forumpravo.by/default.aspx>

13 Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 23 марта 2015 года.

14 Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 23 января 2014 года.

15 Положение о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 года № 645 в редакции Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 октября 2017 года.

Литература

Гончаров В.В. Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти. *Юрист – правовец*. 2007. № 4. С. 27–31.

Зенин С.С. Публичные слушания в истории развития форм уча-

стия населения в управлении общественными и государственными делами. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 3. С. 32–36.

Котелевская И. Участие предпринимательского сообщества в управлении страной: цели и правовые средства. *Государ-*

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

- ственная служба. 2014. № 5. С. 43–46.
- Тепляков Д.О., Хандрик Е.А. Развитие участия граждан в решении вопросов местного значения на межмуниципальном уровне в Финляндии. *Евразийский юридический журнал*. 2016. № 12. С. 52–53.
- Шохин А.Н. Экспертное участие бизнеса в принятии решений Европейского союза. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2012. № 2. С. 55–59.
- Feldman M.S., Khademian A.M. Managing for inclusion: balancing control and participation. *International Public Management Journal*. 2000. № 3. P. 149–167.
- Feldman M.S., Khademian A.M. To Manage Is to Govern. *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62. № 5. P. 541–554.
- Feldman M.S., Quick K.S. Generating Resources and Energizing Frameworks Through Inclusive Public Management. *International Public Management Journal*. 2009. Vol. 12. № 2. P. 137–171.
- Gibson J.P., Krimmer R., Teague V., Pomares J. A review of E-voting: the past, present and future. *Annals of Telecommunications*. 2016. Vol. 71. № 7–8. P. 279–286.
- Graham M.W. Government communication in the digital age: Social media's effect on local government public relations. *Public Relations Inquiry*. 2014. Vol. 3. № 3. P. 361–376.
- Knox C., Qun Z. Building public service-oriented government in China. *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. № 5. P. 449–464.
- Molina A. The digital divide: the need for a global e-inclusion movement. *Technology Analysis & Strategic Management*. 2003. Vol. 15. № 1. P. 137–152.
- Penman R., Turnbull S. Socially Inclusive Processes: New Opportunities with New Media? *Media International Australia*. 2012. № 142. P. 74–86.
- Silva P., Matos A.D., Martinez-Pecino R. E-inclusion: Beyond individual socio-demographic characteristics. *Plos One*. 2017. Vol. 12. № 9. P. 1–10.
- Simon A., Allen D.K. Digital inclusion and social inclusion: a tale of two cities. *Information, Communication & Society*. 2014. Vol. 17. № 9. P. 1086–1104.
- Sipior J.C., Ward, B.T. Bridging the Digital Divide for e-Government inclusion: A United States Case Study. *Electronic Journal of e-Government*. 2005. Vol. 3. № 3. P. 137–146.
- Teles A., Joia L.A. Assessment of digital inclusion via the actor-network theory: the case of the Brazilian municipality of Pirai. *Telematics and Informatics*. 2011. Vol. 28. № 3. P. 191–203.
- Weerakkody V., Dwivedi Y.K., El-Haddadeh R., Almuwil A., Ghoneim A. Conceptualizing E-Inclusion in Europe: An explanatory study. *Information Systems Management*. 2012. Vol. 29. № 4. P. 305–320.

References

- Feldman, M. S., Khademian, A. M. Managing for inclusion: balancing control and participation. *International Public Management Journal*. 2000. № 3. P. 149–167. In English
- Feldman, M. S., Khademian, A. M., To manage is to govern. *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62. № 5. P. 541–554. In English
- Feldman, M. S., Quick, K. S., Generating resources and energizing frameworks through inclusive public management. *International Public Management Journal*. 2009. Vol. 12. № 2. P. 137–171. In English
- Gibson, J. P., Krimmer, R., Teague, V., Pomares, J., A review of E-voting: the past, present and future. *Annals of Telecommunications*. 2016. Vol. 71. № 7–8. P. 279–286. In English
- Goncharov, V. V., Participation of Russian citizens in the management of public affairs as a principle of the formation and functioning of the executive. *Yurist – pravoved*. 2007. № 4. P. 27–31. In Russian
- Graham, M. W., Government communication in the digital age: Social media's effect on local government public relations. *Public Relations Inquiry*. 2014. Vol. 3. № 3. P. 361–376. In English
- Knox, C., Qun, Z., Building public service-oriented government in China. *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. № 5. P. 449–464. In English
- Kotelevskaya, I., The participation of the business community in the public administration: the objectives and legal means. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2014. № 5. P. 43–46. In Russian
- Molina, A., The digital divide: the need for a global e-inclusion movement. *Technology Analysis & Strategic Management*. 2003. Vol. 15. № 1. P. 137–152. In English
- Penman, R., Turnbull, S., Socially inclusive processes: new opportunities with new media? *Media International Australia*. 2012. № 142. P. 74–86. In English
- Shohin, A. N., Expert participation of business in decision-making of the European Union. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 2012. № 2. P. 55–59. In Russian
- Silva P., Matos, A. D., Martinez-Pecino R., E-inclusion: beyond individual socio-demographic characteristics. *Plos One*. 2017. Vol. 12. № 9. P. 1–10. In English
- Simon, A., Allen, D. K., Digital inclusion and social inclusion: a tale of two cities. *Information, Communication & Society*. 2014. Vol. 17. № 9. P. 1086–1104. In English
- Sipior, J. C., Ward, B. T., Bridging the digital divide for e-Government inclusion: a United States case study. *Electronic Journal of e-Government*. 2005. Vol. 3. № 3. P. 137–146. In English
- Teles, A., Joia, L. A., Assessment of digital inclusion via the actor-network theory: the case of the Brazilian municipality of Pirai. *Telematics and Informatics*. 2011. Vol. 28. № 3. P. 191–203. In English
- Teplyakov, D. O., Handrik, E. A., Development of citizens' participation in solving local issues at the inter-municipal level in Finland. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2016. № 12. P. 52–53. In Russian
- Weerakkody, V., Dwivedi, Y. K., El-Haddadeh, R., Almuwil, A., Ghoneim, A., Conceptualizing E-Inclusion in Europe: an explanatory study. *Information Systems Management*. 2012. Vol. 29. № 4. P. 305–320. In English
- Zenin, S. S., Public hearings in the history of the development of forms of public participation in the management of public and state affairs. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2012. № 3. P. 32–36. In Russian

МОТИВАЦИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ К ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

ИЛЬЯ БОРИСОВИЧ ШЕБУРАКОВ, кандидат психологических наук, декан факультета оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: shebur@list.ru

Аннотация: В статье анализируются особенности мотивации руководителей сферы государственного управления (включая госслужащих и руководителей социальной сферы), определяются различия между мотивацией, понимаемой как удовлетворенность факторами труда, и мотивацией как побуждением к эффективной деятельности. В большинстве исследований разница между удовлетворенностью и трудовой мотивацией не проводится, и авторы в основном рассматривают вопросы повышения удовлетворенности государственных служащих трудом либо специфические особенности их мотивации (в сравнении с другими категориями работников). В представленных материалах на основе результатов анкетного опроса 775 руководителей сферы государственного управления подробно рассмотрены факторы, влияющие на удовлетворенность и мотивацию к эффективной деятельности, разобраны механизмы управления мотивацией, в том числе с помощью применения определенных стимулов. Для построения эффективной системы управления мотивацией важны не столько сами стимулы, сколько условия их применения, что также рассматривается в представленной статье. Это позволяет сделать выводы об уровне эффективности действующей системы стимулирования как в отношении руководителей, госслужащих, так и их коллег, возглавляющих органы управления или организации социальной сферы (здравоохранения, образования и культуры).

Ключевые слова: мотивация, удовлетворенность, мотивация к эффективной деятельности, мотивация сохранения рабочего места, факторы мотивации и удовлетворенности, система стимулирования, анкетирование

.....
Статья поступила в редакцию 6 апреля 2019 года.

.....
Шебураков И.Б. Мотивация руководителей сферы государственного управления к эффективной деятельности: мифы и реальность. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 35–43.

MOTIVATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MANAGERS TO BE EFFECTIVE: MYTHS AND REALITY

ILYA B. SHEBURAKOV, Cand. Sci. (Psychology), Dean of the Faculty of evaluation and development management personnel of the Graduate school of public administration Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: shebur@list.ru

Abstract: The article analyzes the features of the motivation of managers of public administration (including civil servants and managers of the social sphere), identifies the differences between motivation, understood as satisfaction with labor factors, and motivation as an incentive to effective activity. In most of the available studies the difference between satisfaction and labor motivation is not conducted, and the authors consider the issues of increasing the satisfaction of civil servants with labor, or specific features of motivation of civil servants in comparison with other categories of workers. Based on the results of the questionnaire survey of 775 managers of the public administration sphere, the presented materials analyze in detail the factors influencing satisfaction and, separately – motivation for effective activity, consider the mechanisms of motivation management, including the use of appropriate incentives. To build an effective motivation management system, it is not so much the incentives themselves that are important as the conditions for their use, which is also considered in the presented article. This allows conclusions to be drawn about the level of effectiveness of the current incentive system, both in relation to managers, civil servants, and their colleagues who are in charge of government or social organizations (health, education, and culture).

Keywords: Motivation, satisfaction, motivation for effective activity, position retention motivation, motivation and satisfaction factors, incentive system, survey method

.....
The article was received on April 6, 2019.

.....
Sheburakov I. B. Motivation of public administration managers to be effective: myths and reality. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 35–43. In Russian

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Введение

Рассуждая о мотивации государственных служащих или руководителей сферы госуправления, мы, как правило, ориентируемся на собственные проекции. Некоторые абсолютизируют роль системы оплаты труда и денежного вознаграждения, другие же больше говорят о необходимости «моральной мотивации». Часть исследователей считает, что мотивация государственных служащих ниже, чем у сотрудников коммерческого сектора, а другие с этим не согласны. Тем не менее, корректно проведенных, качественных исследований на эту тему достаточно мало.

В 2018 году факультетом оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в рамках государственного задания была выполнена научно-исследовательская работа на тему: «Нематериальные формы мотивации государственных гражданских служащих к эффективной и результативной профессиональной служебной деятельности». В результате анализа были сделаны выводы, построенные на выборке из 775 респондентов, включая как государственных служащих, так и других руководителей сферы госуправления (в основном представителей социальной сферы). Несмотря на наличие общего между мотивацией руководителей-госслужащих и других представителей системы управления, можно выделить существенные различия в особенностях их мотивации. Даже внутри социальной сферы мотивация руководителей организаций образования, здравоохранения и культуры неоднородна.

Какие же мотивы являются наиболее значимыми, а какие можно не учитывать при построении системы управления мотивацией и поведением руководителей, в том числе государственных служащих? Например, роль денег в качестве стимула мы сильно переоцениваем. Но, с другой стороны, они присутствуют в структуре мотивации практически у всех опрошенных. Очень много говорится о необходимости повышения престижа государственной службы или усиления системы социальных гарантий. Однако эмпирические данные показывают, что роль «престижа» и «соцгарантий» как факторов мотивации близка к нулю (также как и стабильности занятости). Естественно, что эти выводы нельзя распространять на всех государственных служащих (или на других руководителей сферы госуправления). Необходимо учитывать особенности выборки: в опросе участвовали руководители среднего звена – не специалисты и даже не начальники отделов, но и не руководители высшего звена.

Большую часть исследований, посвященных теме мотивации государственных служащих, можно разделить на две группы. Первая группа посвящена

особенностям мотивации собственно госслужащих, в том числе в сравнении с представителями коммерческого сектора [Семенов, Апрель, 2014. С. 2–3; Рогозин, Никулин, Ипатова и др., 2013. С. 43]. Вторая – сосредоточена на том, как можно повысить эту мотивацию. И среди зарубежных, и среди отечественных публикаций, в которых содержится описание особенностей мотивации, встречаются материалы, в которых создается позитивный образ государственного служащего, мотивированного на помощь гражданам или государству [Brewer, Selden, Facer, 2000. P. 254; Perry, 2015. P.7, Атнашев, 2017. С. 153]. При этом в отечественных работах часто встречается критическое отношение к особенностям мотивации госслужащих, выделяются такие черты, как направленность, прежде всего, на достижение собственных интересов, «коррупционность» и даже «криминализованность» [Оболонский, 2015. С. 9; Васильева, 2010. С. 8]. Исследования, посвященные вопросам мотивации, в основном сосредоточены на предложениях о том, как повысить их удовлетворенность, привлекательности государственной службы как возможного места работы [Рогозин, Никулин, Ипатова и др., 2013. С. 45].

В обеих группах исследования редко имеют четкую методологическую основу с точки зрения понимания структуры мотивации, разнообразия возможных мотивов и, что наиболее важно, – методов повышения мотивации к эффективной и результативной деятельности. На наш взгляд, адекватные рассуждения на данную тему должны учитывать прикладное значение возможных предложений и ряд других моментов.

Факторы мотивации и удовлетворенности

Во-первых, следует отличать мотивацию к эффективной деятельности, в том числе готовность работать с достаточным напряжением сил, и мотивацию как удовлетворенность в процессе деятельности (как ощущение комфорта и желание сохранить рабочее место). Безусловно, истинная трудовая мотивация (определяющая стремление работать много и хорошо) и удовлетворенность от работы тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Ранее проведенные исследования показывают, что государственные служащие (по крайней мере, уровня специалистов) в большей степени мотивированы, чем удовлетворены. Вопрос состоит в том, насколько эта мотивированность является продуктивной, ведь иногда она приводит не к результатам, а к «закрытым» поручениям.

Во-вторых, необходимо понимать мотивационный механизм. Как формируется мотивация к эффективной деятельности? Здесь взаимодействуют потребности, существующие у людей, и стимулы, которые может предоставлять (на языке бихевиоризма, «предъявлять») или не предоставлять организация. Стимулы должны передаваться не ав-

томатически (потому, что у организации есть для этого ресурсы), а на определенных условиях. Таким условием является решение задач, поставленных организацией перед работниками. В случае успеха используются положительные стимулы: различного рода поощрения; при неудаче могут применяться наказания в виде негативных стимулов (например, выговор) или лишения позитивных (например, сокращение премиальных выплат). Когда мотивация исследуется в прикладных целях, недостаточно изучить ее одну (то есть состояние мотивационно-потребностной сферы работников) – необходимо также учитывать наличие соответствующих ей стимулов и условия их применения в организации.

С одной стороны, индивидуальная мотивация у людей сильно различается, с другой – мотивация респондентов, относящихся к определенной группе, всегда в чем-то схожа. Отсюда проистекают два подхода к управлению мотивацией. Первый подход – это управление индивидуальной мотивацией, которое может быть реализовано на уровне «руководитель – подчиненный». Второй состоит в построении организационной системы мотивации на уровне «организация – персонал». Во втором случае это могут быть различающиеся элементы общей системы в отношении определенных категорий сотрудников: разного возраста, находящихся на разных уровнях иерархии, с неодинаковым уровнем квалификации и т.д. Эффективность использования индивидуального подхода к мотивации подчиненных зависит от зрелости и квалификации конкретных руководителей, а организационной системы мотивации – от зрелости HR-системы и того, на-

сколько она «настроена» на особенности конкретных работников.

Индивидуальная мотивация и роль стимулов в организации

На уровне «руководитель – подчиненный» и «организация – персонал» для эффективного управления мотивацией необходимо понимать, на какие основные потребности или мотивы сотрудников можно опираться. Как правило, в сложной структуре трудовой мотивации любого человека можно выделить только 3–5 ключевых факторов, учет которых является важным. Аналогичным образом, при построении системы управления мотивацией в организации целесообразно выделять наиболее значимые факторы.

Мотивация бывает неоднородной. Конечно, есть специфические факторы, которые привлекают потенциальных госслужащих. Это то, чем отличаются люди, предпочитающие «работать на государство», от лиц, которые вовлекаются в негосударственный сектор. Можно утверждать, что в силу разнообразия органов государственной власти – различных федеральных министерств, служб и агентств, а также специфики региональных ведомств (также неоднородных) – они становятся привлекательными местами работы для людей с различными особенностями в мотивации. Кроме того, мотивация специалистов (исполнителей), руководителей первичного звена (начальников отделов), руководителей среднего звена (начальников управлений и департаментов) и высших руководителей также значительно различается. Но внутри этих групп, скорее всего, имеется много общих черт.

В нашем исследовании изучалась мотивация руководителей среднего звена, представляющих региональные органы государственной власти – государственных служащих, а также органы управления (в том числе и местного самоуправления) и организации сферы образования, здравоохранения и культуры. На основе теоретического анализа, обобщения результатов различных исследований и интервью с руководителями были выделены 26 основных факторов мотивации, распределенные на пять групп (рисунок 1). Каждый из ука-

Рисунок 1. Факторы мотивации руководителей сферы государственного управления

Figure 1. Motivation factors for public sector managers



КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

занных выше факторов может, с одной стороны, соответствовать определенной потребности или мотиву, а с другой – для них могут быть подобраны соответствующие стимулы.

Как указывалось выше, всего в исследовании приняло участие 775 руководителей сферы государственного управления, из которых 131 человек является государственным служащим (из 51 региона), 644 – руководителями органов управления и организаций социальной сферы из 17 регионов. Из числа руководителей соцсферы 176 респондентов представляли сферу здравоохранения, 334 – культуры и 134 – образования. Возраст опрошенных составил от 29 до 55 лет.

Результаты анкетирования государственных служащих обрабатывались и анализировались отдельно от результатов руководителей социальной сферы, так как последнюю группу составляли не столько государственные или муниципальные служащие (представители отраслевых органов управления), сколько руководители образовательных организаций, организаций здравоохранения и культуры (директора учреждений, главные врачи и т.п.).

В ходе анкетного опроса участники должны были выбрать из предложенных 26 факторов мотивации максимум пять, оказывающих наибольшее влияние, с одной стороны, на их эффективность, с другой – на удовлетворенность; затем требовалось ранжировать их в зависимости от степени такого влияния. Эти же факторы оценивались с точки зрения наличия в организациях соответствующих им стимулов. Здесь следует оговориться, что формулировки конкретных потребностей, мотивов и соответствующих им стимулов не должны быть одинаковыми. Однако мы намеренно оставили одни и те же формулировки в отношении факторов мотивации и удовлетворенности (и самих возможных стимулов), для того чтобы не затруднять восприятие анкеты респондентами.

В процессе обработки анкетных данных было важным определить количество факторов мотивации, выделенных респондентами в первую, во вторую, в третью, в четвертую и в пятую очереди. При этом предполагалось, что обычно в структуре трудовой мотивации работника в тот или иной (часто достаточно длительный) период времени ведущими могут выступать от трех до пяти мотивов. Остальные же мотивы для конкретного человека являются менее значимыми и слабо влияют на его рабочее поведение. Соответственно, степень значимости мотива зависела от того, на каком месте его располагал респондент.

При построении группового «мотивационного профиля» рассчитывалось процентное соотношение соответствующих мотивов, расставленных респондентами с первого по пятое место. Мотивам присваивались весовые коэффициенты в зависимости от того места, на котором их ставили респон-

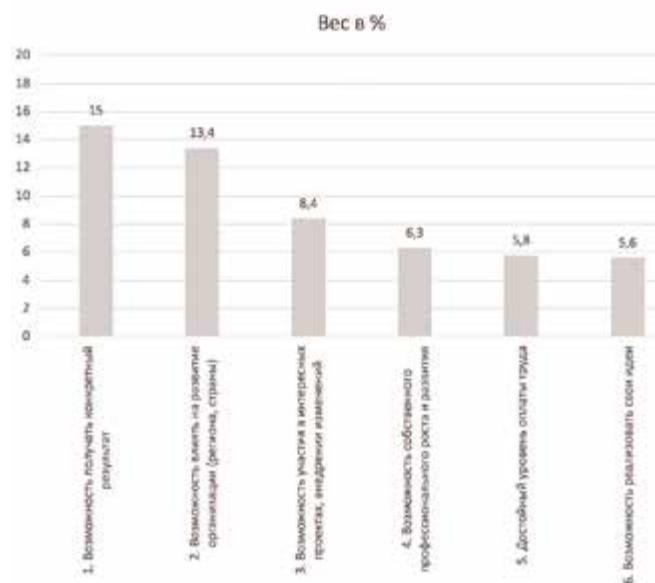
денты: 0,35 – за первое место, 0,25 – за второе, 0,2 – за третье, 0,15 – за четвертое, 0,05 – за пятое. Это правило позволило привести общую оценку по каждому отдельному мотивационному фактору к 1,0. Таким образом, общий вес мотивационного фактора рассчитывался с учетом установленных весовых коэффициентов и числа респондентов (рассчитанного в процентах), выбравших данный мотив и расположивших его на том или ином месте с точки зрения значимости. Предполагалось, что общий вес всех 26 мотивационных факторов составляет сумму, равную 100%, а примененное правило расчета позволило определить относительный вес каждого из факторов в структуре «групповой мотивации». Кроме того, по результатам анкетирования, все факторы распределялись в зависимости от степени их приоритетности для участников по четырем квартилям.

Мотивация руководителей-госслужащих к эффективной деятельности

На первом этапе предполагалось соотнести между собой факторы удовлетворенности и мотивации. При этом подтвердилась гипотеза о том, что уровень трудовой мотивации работников (желание работать для достижения целей организации) зависит от одних факторов, а их удовлетворенность – от других. Так, на примере группы руководителей, являвшихся государственными гражданскими служащими (N=131), выяснилось, что к факторам, в наибольшей степени мотивирующим к эффективной деятельности, то есть попавших в первый квартиль, мож-

Рисунок 2. Факторы, оказывающие наибольшее влияние на мотивацию руководителей-госслужащих к эффективной деятельности («факторы 1-го квартиля»)

Figure 2. Factors that have the greatest impact on the motivation of managers-civil servants to effective activity ('factors of the 1st quartile')



но отнести следующие параметры: «возможность получить конкретный результат», «возможность влиять на развитие организации (региона, страны)», «возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений», «возможность собственного профессионального роста и развития», «достойный уровень оплаты труда», «возможность реализовать свои идеи» (рисунок 2).

В совокупности эти факторы обеспечивают до 54,2% мотивации руководителей-госслужащих. При этом «получение конкретных результатов деятельности» и «влияние на развитие организации (региона, страны)» являются двумя ведущими стимулами. В качестве наименее мотивирующих факторов можно выделить следующие: «творческий характер ра-

боты», «статус, значимость занимаемой должности», «престиж профессии, уважение со стороны», «надежность и стабильность условий труда», «нормальный режим работы», «возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям», «наличие социальных гарантий» (рисунок 3).

Указанные факторы совокупно влияют на уровень мотивации руководителей на государственной службе чуть более, чем на 5%. При этом большинство показателей из группы наименьшей приоритетности можно отнести к так называемым «базовым условиям труда». Как указывалось выше, научный и практический интерес представляет соотношение факторов мотивации и удовлетворенности респондентов (рисунок 4).

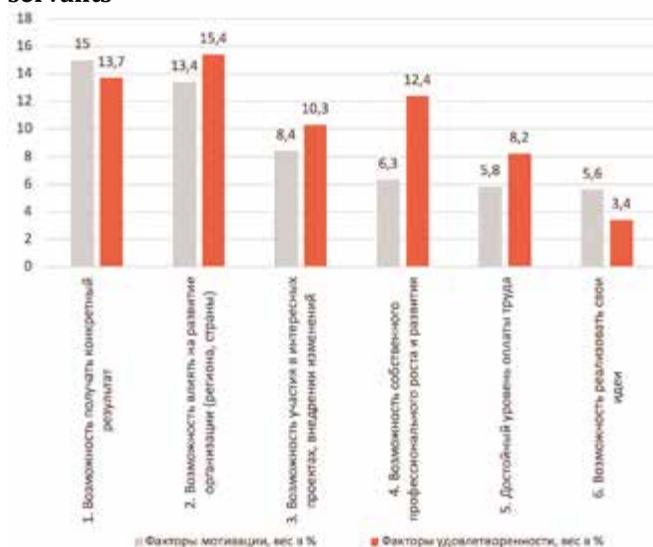
Рисунок 3. Факторы, оказывающие наименьшее влияние на мотивацию руководителей-госслужащих к эффективной деятельности («факторы 4-го квартиля»)

Figure 3. Factors that have the least impact on the motivation of managers-civil servants to effective activity ('factors of the 4th quartile')



Рисунок 4. Соотношение факторов мотивации и удовлетворенности в структуре мотивации руководителей-госслужащих

Figure 4. The ratio of motivation and satisfaction factors in the structure of motivation of managers-civil servants



Можно отметить, что большинство факторов «мотивации» и «удовлетворенности», попавших в 1-й квартиль, совпадают. Это является благоприятным условием для построения развитой, но в тоже время компактной и эффективной, системы управления мотивацией, позволяющей обеспечивать удовлетворенность руководителей на государственной службе и их заинтересованность в результатах деятельности.

Вместе с тем имеются интересные различия между факторами, формирующими высокую мотивацию к труду и высокую удовлетворенность. Так, например, «возможность реализовать свои идеи» в большей степени влияет на мотивацию, чем на удовлетворенность. При этом данный фактор вошел в верхний квартиль наиболее значимых факторов мотивации и только во второй – с точки зрения влияния на удовлетворенность. «Достойный уровень оплаты труда» в большей степени влияет на удовлетворенность, чем на мотивацию. Такой фактор, как «соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения», напротив, в большей степени связан с мотивацией, чем с удовлетворенностью, хотя и попал во второй квартиль по обеим позициям. То же самое относится ко многим другим факторам: как при равном, так и при различающемся уровне значимости с точки зрения попадания в квартили, их важность может значительно отличаться в отношении относительного веса в структуре мотивации по параметрам удовлетворенности и эффективной деятельности.

В группе участников опроса было проведено сопоставление факторов, оказывающих влияние на мотивацию и удовлетворенность участников, с теми стимулами, которыми располагают государственные органы в отношении руководителей

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

среднего звена. Ниже представлены наиболее сильно выраженные стимулы с точки зрения их «доступности» для участников или, другими словами, «развитости» в органах власти (рисунок 5). Оценка их «развитости» проводилась по 3-балльной шкале от 0 до 2, в зависимости от того, насколько они «присутствуют / доступны в настоящее время»: 0 – отсутствуют / не доступны; 1 – присутствуют / доступны частично; 2 – присутствуют / доступны полностью.

Группа «наименее доступных» стимулов (частично или слабо развитых на госслужбе), характер их влияния на мотивацию и удовлетворенность руководителей показан на рисунке 6.

Примеры, демонстрирующие наибольшее соответствие (как и несоответствие) существующих стимулов факторам «мотивации» и «удовлетворенности» государственных гражданских служащих-руководителей, представлены в таблице 1.

Структура мотивации руководителей-госслужащих

Как видно из представленных данных, существуют факторы мотивации / удовлетворенности, которые наиболее значимы для руководителей-госслужащих (первый квартал) и при этом достаточно сильно подкрепляемые соответствующими стимулами (первый или второй кварталы):

- возможность получать конкретный результат;
- возможность влиять на развитие организации (региона, страны);
- возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений;
- возможность собственного профессионального роста и развития.

Четыре перечисленных фактора выполняют главную мотивирующую функцию для руководителей на государственной службе, что позволяет обеспечивать текущую результативность, удерживать их в системе госслужбы, поддерживать необходимый уровень удовлетворенности. «Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений» является наиболее сильным из имеющихся актуальных стимулов (остальные попали только во второй квартал).

С другой стороны, есть факторы, значимые с точки зрения мотивации / удовлетворенности (попавшие в первый или во второй кварталы), но слабо подкрепленные соответствующими стимулами (попавшие в четвертый или в третий кварталы). К сожалению, состояние обоих факторов, связанных с оплатой труда, отражают явную неэффективность, в первую очередь, действующей системы

Рисунок 5. Наиболее ярко выраженные стимулы с точки зрения их доступности для руководителей-госслужащих («стимулы 1-го квартала»)

Figure 5. The most pronounced incentives in terms of their accessibility for managers-civil servants ('incentives of the 1st quartile')

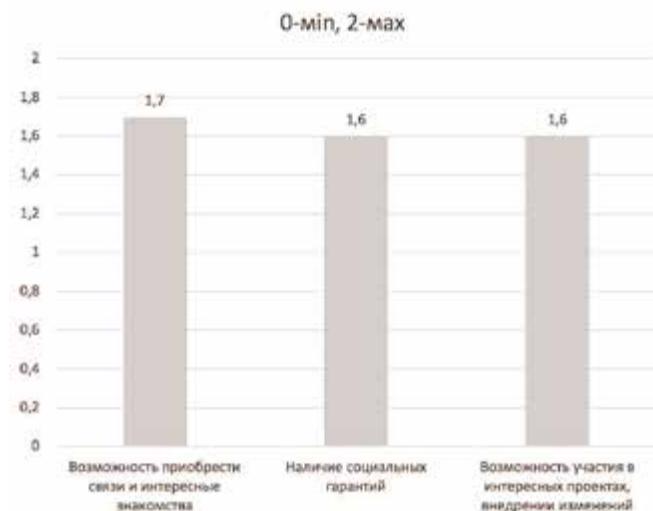


Таблица 1. Соответствие стимулов факторам «мотивации» и «удовлетворенности» руководителей-госслужащих

Data chart 1. Compliance of incentives with the factors of 'motivation' and 'satisfaction' of managers-civil servants

Фактор	№ квартала: «Мотивация»	№ квартала: «Удовлетворенность»	№ квартала: «Стимул»
Возможность получать конкретный результат	1	1	2
Возможность влиять на развитие организации (региона, страны)	1	1	2
Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	1	1	1
Возможность собственного профессионального роста и развития	1	1	2
Достойный уровень оплаты труда	1	1	4
Возможность реализовывать свои идеи	1	2	3
Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения	2	2	4
...			
15. Возможность приобрести связи и интересные знакомства	3	2	1
...			
26. Наличие социальных гарантий	4	4	1

материального стимулирования на государственной службе:

- достойный уровень оплаты труда;
- соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения.

У руководителей на госслужбе, судя по всему, нет достаточных возможностей для «реализации своих идей», несмотря на то, что данный фактор потенциально может в значительной степени обеспечивать высокую мотивацию к эффективной деятельности. Некоторые факторы можно определить как доступные, если рассматривать их в качестве возможных стимулов (первый квартал), но при этом они имеют небольшое значение для руководителей. Примером здесь служит «наличие социальных гарантий» или «возможность приобрести связи и интересные знакомства».

Анализ существующих особенностей мотивации определенной группы государственных служащих (в нашем случае – руководителей среднего звена) в соотношении с информацией о действующей системе стимулирования позволяет выявить как ее сильные стороны, так и слабые (актуальные направления развития). При этом становится очевидной мифологизированность утверждений о необходимости «повышать престиж госслужбы», «усиливать социальные гарантии», «повышать стабильность условий труда» и т.д. (по крайней мере, в качестве предложений для всей системы госслужбы и всех категорий служащих).

Необходимость дифференцирующих решений для управления мотивацией руководителей становится еще более очевидной при сравнительном анализе ее особенностей у представителей различных отраслей во многом однородной группы руководителей социальной сферы (рисунок 7).

Денежная составляющая как ведущий фактор мотивации был отмечен руководителями сферы здравоохранения (стоит на первом месте в структуре мотивации с весом 12,2%) и сферы культуры (стоит на втором месте в структуре мотивации с весом 10,4%). Для представителей сферы образования этот фактор является менее значимым, хотя также присутствует в структуре мотивации, но находится на пятом месте (с весом 6,8%). Отмеченные особенности мо-

Рисунок 6. Наименее выраженные стимулы с точки зрения их доступности для руководителей-госслужащих («стимулы 4-го квартала»)

Figure 6. The least pronounced incentives in terms of their accessibility for civil servants ('incentives of the 4th quartile')

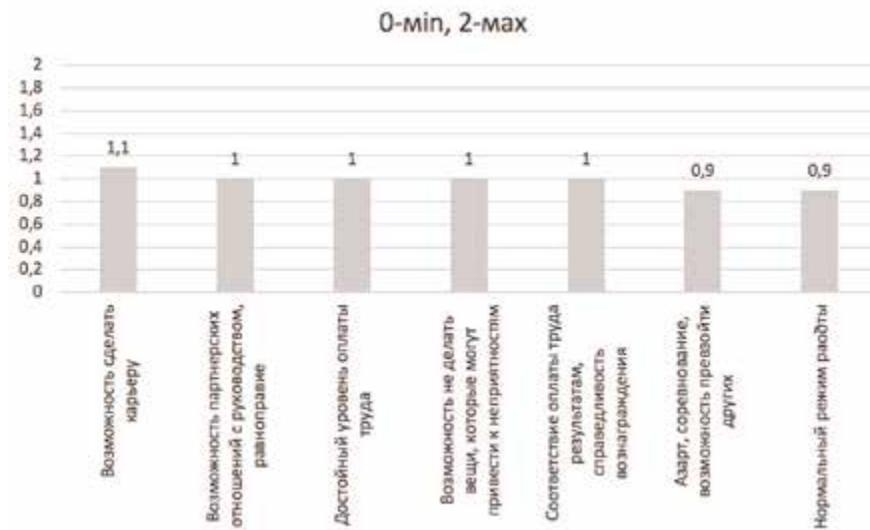
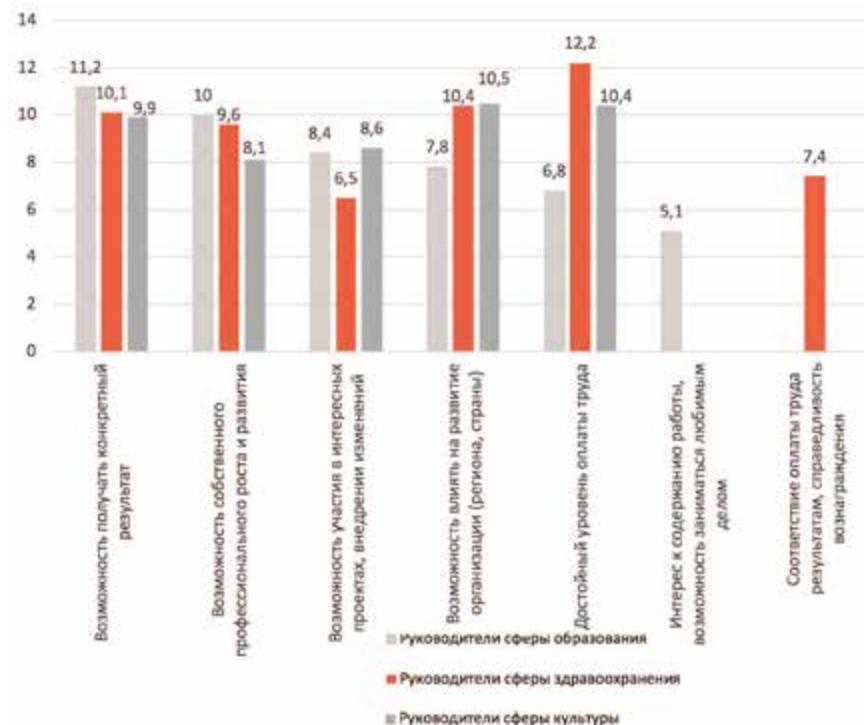


Рисунок 7. Сопоставление факторов мотивации между тремя группами руководителей социальной сферы

Figure 7. Comparison of motivation factors between three groups of managers in the social sphere



гут иметь немаловажное значение при построении системы материального стимулирования руководителей из каждой социальной сферы. Для представителей здравоохранения критичным является фактор «соответствия оплаты труда результатам и справедливости вознаграждения».

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Система стимулирования руководителей социальной сферы

Различия в структуре мотивации руководителей социальной сферы разных отраслей еще раз подтверждает гипотезу о том, что мотивация государственных служащих не является однородной и зависит от их статуса в иерархической структуре, специфики деятельности, принадлежности к региональной или федеральной гражданской службе, от региона проживания и других факторов. Это необходимо учитывать при построении действенной системы управления мотивацией в конкретных условиях (в регионе, органе власти и т.д.). Не менее интересными являются результаты анализа степени выраженности (доступности) стимулов для руководителей-госслужащих и для их коллег из социальной сферы (таблица 2).

Как видно из представленных результатов, границы дисперсии факторов стимулирования для руководителей соцсферы составляют от 1,09 до 1,77 (ср.: для руководителей-госслужащих – от 0,86 до 1,68 (заливкой отмечен квартиль, в который попал тот или иной фактор)). Эти данные говорят о том, что система стимулирования, действующая в отношении руководителей среднего звена на государственной гражданской службе, как это ни странно, в целом выстроена хуже, чем для руководителей сопоставимого уровня в органах управления и в организациях социальной сферы.

Однако, если вернуться к данным, представленным в таблице 1, и рассмотреть составляющие системы стимулирования, в наибольшей степени соответствующие факторам мотивации и удовлетворенности госслужащих, то станет очевидным, что соответствующие стимулы в отношении руководителей социальной сферы применяются в чем-то с большей, но в чем то – с меньшей эффективностью: «возможность получать конкретный результат» – 1,48 для госслужбы и 1,77 для соцсферы; «возможность влиять на развитие организации, (региона, страны)» – 1,53 для госслужбы и 1,43 для соцсферы; «возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений» – 1,56 для госслужбы и 1,50 для соцсферы; «возможность собственного профессионального роста и развития» – 1,52 для госслужбы и 1,57 для соцсферы. К сожалению, материальная составляющая системы стимулирования оставляет желать лучшего для обеих групп руководителей, но в особенности – для руководителей-госслужащих: «достойный уровень оплаты труда» – 1,04 для госслужбы и 1,27 для

Таблица 2. Соотношение степени выраженности (доступности) стимулов для руководителей-госслужащих и для руководителей социальной сферы**Data chart 2. The ratio of the degree of severity (availability) of incentives for managers-civil servants and managers in the social sphere**

Факторы стимулирования (стимулы)	Руководители-госслужащие	Руководители социальной сферы
Возможность приобрести связи и интересные знакомства	1,68	1,64
Наличие социальных гарантий	1,57	1,70
Возможность участия в интересных проектах, внедрении изменений	1,56	1,50
Возможность влиять на развитие организации (региона, страны)	1,53	1,43
Возможность собственного профессионального роста и развития	1,52	1,57
Возможность проявить себя, показать, на что способен	1,51	1,69
Возможность получать конкретный результат	1,48	1,77
Интерес к содержанию работы, возможность заниматься любимым делом	1,44	1,71
Статус, значимость занимаемой должности	1,42	1,49
Надежность и стабильность условий труда	1,36	1,53
Отношения в коллективе, хороший микроклимат	1,36	1,64
Личность руководителя, возможность работать в команде сильного лидера	1,35	1,49
Наличие единомышленников, совпадение в понимании целей	1,31	1,59
Возможность реализовывать свои идеи	1,30	1,53
Получение позитивной обратной связи от руководства	1,30	1,48
Престиж профессии, уважение со стороны	1,26	1,55
Наличие четких и понятных целей в работе	1,26	1,60
Творческий характер работы	1,22	1,61
Наличие полномочий, самостоятельность в принятии решений	1,21	1,37
Возможность сделать карьеру	1,13	1,18
Возможность партнерских отношений с руководством, равноправие	1,05	1,30
Достойный уровень оплаты труда	1,04	1,27
Возможность не делать вещи, которые могут привести к неприятностям	1,02	1,30
Соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения	0,99	1,24
Азарт, соревнование, возможность превзойти других	0,94	1,09
Нормальный режим работы	0,86	1,35

соцсферы; «соответствие оплаты труда результатам, справедливость вознаграждения» – 0,99 для госслужбы и 1,24 для соцсферы.

Заключение

Таким образом, если рассматривать факторы мотивации и удовлетворенности не изолированно, а в привязке к действующим в организациях (в том числе в органах государственной власти) стимулам, а влияние стимулов определять в зависимости от

контекста особенностей мотивационно-потребностной сферы руководителей и служащих, то общая оценка эффективности системы стимулирования и направления повышения такой эффективности становятся значительно более прозрачными и обоснованными.

Литература

- Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 3. С. 149–166.
- Васильева Е.И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: дисс. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2010.
- Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 1. С. 7–32.
- Рогозин Д.М., Никулин А.М., Ипатова А.А. и др. Российский чиновник. Социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / под ред. Д.М. Рогозина. М.: ФГБУН Институт социологии РАН, 2013.
- Семенов С.А., Апрелов Е.А. Мотивация государственных гражданских служащих в условиях менеджеральной модели государственного управления. *Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки*: Сб. ст. по мат. XVI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(16). Новосибирск, 2014. С. 59–64.
- Brewer G., Selden S., Facer R. Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. № 3. P. 254–264.
- Perry J.L. Civil service systems and public service motivation in frits / Ed. by M. van der Meer. *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2015. 319 p.

References

- Atnashev T. M. Dedicated officials? Factors of high motivation of public servants. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2017. № 3. P. 149–166. In Russian
- Brewer G., Selden S., Facer R. Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. № 3. P. 254–264. In English
- Obolonsky A. V. Ethics and responsibility in public service. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2015. № 1. P. 7–32. In Russian
- Perry J. L. Civil service systems and public service motivation in frits / Ed. by M. van der Meer. *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2015. 319 p. In English
- Rogozin D. M., Nikulin A. M., Ipatova A. A. and others. Russian official. Sociological analysis of the life world of state and municipal servants / Ed. by Rogozin D. M.. M.: Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences (ISRAS), 2013. In Russian
- Semenov S. A., Aprelov E. A. Motivation of civil servants in a managerial model of government. Scientific community of students of the XXI century. *ECONOMIC SCIENCES. Collection of articles based on the XVI International Student Scientific Practical Conference*. 2014. № 1(16). P. 59–64. In Russian
- Vasilieva E. I. Motivation of professional activities of civil servants. Dissertation of Cand. Sci. (Sociology). Ekaterinburg, 2010. 168 p. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Избирательные процессы в России: система комиссий, стандарты, технологии. Учебно-методическое пособие / научн. ред. и автор проф. Бакушев В.В., авторский коллектив. М., Изд. группа «Реал Принт», 2019. 344 с.

Учебно-методическое пособие подготовлено с учетом требований федерального государственного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». В пособии довольно подробно раскрываются этапы восхождения в нашей стране института «избирательные комиссии» к его нынешнему государственно-правовому статусу. Рассматривается политико-правовой генезис форм и организационно-управленческого обеспечения избирательных процессов в России с учетом лучшего отечественного и зарубежного опыта. В последние годы усилилось влияние международных организаций и их миссий в сфере стандартизации выборов и референдумов, повысилась действие международных актов на качество избирательных процессов. Приложения, рисунки, таблицы структурируют и дополняют фактологический материал о правовых подходах и деятельности организационных структур системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Особое внимание уделено малоизвестным документам и прикладным материалам. Раскрывается электоральный потенциал Российской Федерации, а также технологии повышения эффективности взаимодействия институтов публичного управления и институтов гражданского общества при обеспечении избирательных процессов.

Учебно-методическое пособие рекомендовано к изданию кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества отделения Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС. Рецензентами выступили заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор политических наук, профессор А.В. Понеделков и Государственный советник Российской Федерации 2 класса, кандидат психологических наук И.В. Бухтиярова.

Рекомендуется магистрантам, преподавателям, аспирантам, а также депутатам всех уровней, руководителям и специалистам парламентских аппаратов и избиркомов, учреждений государственной и муниципальной службы, руководителям профилированных структур — участников избирательных процессов.

МОДЕЛИРОВАНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ТРЕКИНГА КАРЬЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ БОНДАРЕНКО, доктор экономических наук, профессор, директор Пензенский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (440052, Российская Федерация, Пенза, ул. Калинина, 33Б.). E-mail: VVBondarenko@fa.ru

ВЕРА АЛЕКСАНДРОВНА ЮДИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, информатики и общегуманитарных наук

Пензенский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (440052, Российская Федерация, Пенза, ул. Калинина, 33Б.). E-mail: VAYUdina@fa.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам моделирования индивидуального трекинга карьеры служащих с применением технологии автоматизированной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям, обусловленным цифровизацией системы государственного управления. Целью работы является разработка модели трекинга гражданского служащего с учетом требований к стажу и уровню развития ключевых компетенций. Компетентностный подход к формированию системы управления кадрами позволяет сформулировать основные принципы, методы и модели индивидуального трекинга карьеры государственных служащих. Авторы дают его описание в соответствии с должностными регламентами, нормативной правовой базой в системе управления кадрами, общими тенденциями цифровизации государственной гражданской службы. Представлены результаты эмпирического исследования, отражающие проблемы нормативно-правового и методического характера, обоснована необходимость разработки универсальных моделей трекинга, начиная с младших должностей.

Благодарность: Публикация подготовлена в рамках государственного задания Правительства Российской Федерации № 9980п-П17 по теме: «Совершенствование информационного обеспечения системы управления кадрами на основе компетентностного подхода и индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих».

Ключевые слова: цифровизация государственной службы, проектное управление, трекинг карьеры, компетенции, государственная гражданская служба, цифровая экономика, профессиональный рост

.....
Статья поступила в редакцию 4 ноября 2018 года.

.....
Бондаренко В.В., Юдина В.А. Моделирование индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих в условиях цифровой экономики. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 44–51.

MODELING OF INDIVIDUAL CAREER TRACKING OF CIVIL SERVANTS IN THE CONTEXT OF DIGITAL ECONOMY

VLADIMIR V. BONDARENKO, Dr. Sci. (Economics), Professor, Professor, director,

Penza branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation (33B, ul. Kalinina, Penza, Russian Federation, 440052). E-mail: VVBondarenko@fa.ru

VERA A. YUDINA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of Management, Informatics and All-humanities Chair of the Penza branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation (33B, ul. Kalinina, Penza, Russian Federation, 440052). E-mail: VAYUdina@fa.ru

Abstract: The article is devoted to the issues of modeling individual tracking of career of employees using the technology of automated assessment of the compliance of competences with qualification requirements caused by the digitization of the public administration system. The aim of the work is to develop a civil servant tracking model taking into account the requirements for length of service and the level of development of key competencies. Competence-based approach to the formation of a personnel management system allows to formulate the basic principles, methods and models of individual tracking of the career of public servants. The authors give its description in accordance with official regulations, the regulatory legal framework in the personnel management system, the general trends of digitization of the civil service. The article presents the results of empirical research, reflecting the problems of legal and methodological nature, justifying the need to develop universal models of career tracking, starting with the Junior positions.

Acknowledgment: The publication is prepared within the state task of the Government of the Russian Federation No. 9980p-P17 on a subject: 'Improvement of information support of personnel management system on the basis of competence-based approach and individual career tracking of civil servants'.

Keywords: digitalization of civil service, project management, tracking of career, competence, state civil service, digital economy, professional growth

.....
The article was received on November 4, 2018.

.....
Bondarenko, V. V., Yudina, V. A. Modeling of individual career tracking of civil servants in the context of digital economy. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 44–51. In Russian

Введение

Актуальность моделирования индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих с применением технологии автоматизированной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям обусловлена цифровизацией системы государственного управления, реализацией Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹, Системного проекта электронного Правительства Российской Федерации (с горизонтом планирования 2020–2025 годы), разработанного по поручению Президента Российской Федерации от 25 марта 2013 года № Пр-646², а также необходимостью использования технологий коллективного интеллекта и дизайн-мышления для эффективного управления человеческим капиталом в системе государственной службы.

Целью уникального для Российской Федерации IT-проекта «Государство как платформа» является качественно новая система организации и исполнения функций органов государственной власти. Он построен на базе интегрированных и цифровизированных процессов и перспективных технологий (единой системы сбора и хранения данных, цифровой инфраструктуры, автоматизированного принятия решений и т.д.) [Петров, Буров, Шклярчук, Шаров 2018. С. 40–52]. Его реализация требует формирования новой модели профессиональных компетенций государственных гражданских служащих, в основе которой будут спроектированы навыки и умения, ориентированные прежде всего на поддержку функционирования и совершенствования интеллектуальных систем взаимодействия общества, бизнеса и органов власти по всем направлениям оказания государственных услуг. Персонифицированная модель индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих позволит идентифицироваться в структуре государственного управления, сформировать систему мотивации госслужащих к максимально полному раскрытию профессионального, делового и личностного потенциала.

Государственная служба представляет собой вид профессиональной деятельности, официально закрепленный в российском федеральном законодательстве. Карьера сотрудников в рамках этой системы проходит особым образом: порядок приема / увольнения, продвижения по службе соответствует нормам Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ³ (ред. от 28 декабря 2017

года № 423-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴, определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов»⁵, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁶ и другими нормативными правовыми актами. Формализованные законом группы и должности государственных и муниципальных служащих дают возможность сотрудникам построить свой трекинг карьеры в организации.

Планированием карьеры в организациях государственной гражданской службы могут заниматься разные категории персонала: от непосредственного руководителя, специалиста по управлению кадровым потенциалом до самого служащего. Карьерограмма (или трекинг карьеры) представляет собой совокупность должностных и профессиональных позиций как внутри организации, так и за ее пределами. Она определяет наиболее оптимальное развитие государственного служащего для занятия им определенной позиции в организации [Науменко, 2016. С. 11]. Иными словами, это перечень информационных и документальных ресурсов, дающих формализованное представление о том, какой путь должен пройти государственный служащий, чтобы получить необходимые знания и овладеть нужными навыками для эффективной работы на конкретном месте.

Исследование проблем управления карьерой в органах государственного управления

Как показали результаты исследования, проведенного в 2018 году, в органах государственного управления субъектов Российской Федерации основные решения по кадровым проблемам и карьерным во-

1 Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>

2 Системный проект электронного правительства Российской Федерации: http://www.d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/03/2016-02-29_system_project.pdf

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601

4 Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (последняя редакция): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530

5 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295086

6 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Таблица. Факторы продвижения по службе (результаты исследования)**Data chart. Promotional factors (research results)**

№ п/п	Факторы продвижения по службе	Руководители	Помощники / советники	Специалисты	Обеспечивающие специалисты
	Хорошие результаты работы	+++	+++	+++	+++
	Умение брать ответственность, инициативу на себя	++	+++	++	++
	Профессиональные знания, компетентность	+++	+++	++	+++
	Авторитет в коллективе	+++	+++	++	+++
	Полезные связи	++	++	+	++
	Исключительно мнение руководства	+	+	++	+
	Возраст (на руководящих должностях предпочтительно должны быть люди до 45 лет)	+	++	+	+
	Пол (на руководящих должностях предпочтительно должны быть мужчины)	+	+	+	+

Примечание: +++ - очень высокая степень значимости, ++ - высокая степень значимости, + - средняя степень значимости.

Note: +++ - very high degree of significance, ++ - high degree of significance, + - medium degree of significance.

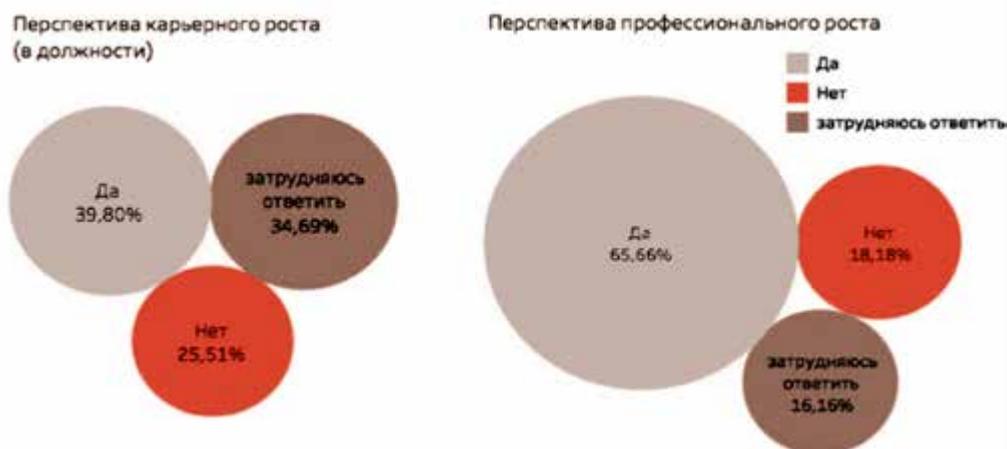
просам государственных гражданских служащих принимают руководители. Согласно ответам респондентов, принявших участие в этом исследовании, большая часть служащих удовлетворена своей карьерой в организации (75%), однако 18% отметили, что продвижение по службе для них недостаточно очевидно; остальные респонденты затруднились ответить на этот вопрос. Так, ответ «скорее неудовлетворен, чем удовлетворен» выбрали 17% опрошенных, «полностью неудовлетворен» – 1%.

Исследование выявило достаточно высокий уровень удовлетворенности служащих своей карьерой в органах государственной власти. Это свидетельствует о том, что в исследуе-

мых организациях существуют значительные резервы для повышения эффективности использования имеющегося кадрового потенциала и увеличения результативности деятельности в целом. При этом на вопрос анкеты: «Видите ли Вы перед собой реальную перспективу карьерного роста?» – к сожалению, значительная часть респондентов ответила отрицательно или неопределенно. Только 65,6% уверены в перспективах профессионального роста и лишь 39,8% предполагают улучшение своей должностной позиции (**рисунок 1**).

При общем высоком уровне удовлетворенности карьерой наблюдается искажение плоскостей карьерного пространства, нарушается единство двух карьерных процессов: профессионального и должностного. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо определить природу отклонений (внешних и внутренних факторов), влияющих на карьерный процесс и являющихся предметом регулирования системы управления профессиональной и должностной карьерой государственных гражданских служащих. Должна быть сформирована определенная нормативно-правовая среда, позволяющая (во взаимосвязи с системой кадровых технологий) определить действия руководителей, служб управления персоналом для того, чтобы государственной службой были востребованы профессиональный опыт и кадровый потенциал. Целесообразно разрабатывать универсальные модели трекинга карьеры, начиная с младших должностей.

Среди важных факторов продвижения по службе государственные гражданские служащие, принявшие участие в опросе, выделили следующие: «авторитет в коллективе», «профессиональные знания

Рисунок 1. Оценка перспектив карьерного и профессионального роста**Figure 1. Assessment of career and professional growth prospects**

и умения», «хорошие результаты в работе» и «умение брать инициативу и ответственность на себя» (таблица). При этом «продвижение по службе», «мнение руководства» и «наличие полезных связей» не получили однозначной оценки среди респондентов. Большая часть опрошенных отметила возраст и пол в качестве не самых важных факторов для карьерного роста, хотя мнение специалистов о том, влияет ли возраст на принятие решения руководством при назначении на должность, было не так однозначно.

Таким образом, в качестве основных факторов профессионально-квалификационного продвижения респонденты выделили высокий уровень личностных, общепрофессиональных и организационно-управленческих компетенций государственных гражданских служащих. Следовательно, моделирование трекинга карьеры таких служащих должно опираться прежде всего на результаты оценки кадрового потенциала органов власти. Полученные результаты свидетельствуют о том, что в исследуемых организациях существует кадровый резерв; система отбора кандидатов на вышестоящие должности функционирует в соответствии с существующей нормативно-правовой базой, требованиями должностного регламента.

Среди основных проблем, существующих в организации в области развития карьеры на государственной гражданской службе, респондентами были выделены следующие:

- отсутствие единой, общепринятой модели развития карьеры госслужащих в органах государственной власти (39%);
- несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей вопрос подготовки и развития государственных служащих (22%);
- работа часто не ориентирована на конечный результат, нет четких, понятных ключевых показателей эффективности трудовых процессов (14%);
- система наставничества и карьерного консультирования на государственной службе не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям (14%);
- прием в организацию претендентов «со стороны» препятствует реализации карьерного потенциала служащих внутри нее (8%), но при этом создает дополнительную конкурентную среду;
- значительная степень «участия» руководителей в процессе должностного продвижения «угодных» сотрудников (3%).

Необходимо отметить, что отсутствие общепринятой модели развития карьеры госслужащих в органах государственной власти во многом обусловлено тем, что их профессиональный рост и должностное продвижение должны реализовываться в соответствии с этапами развития данного государственного органа. Прослеживается взаимосвязь должностного регламента, аттестационных и оценочных мероприятий и квалификационного экзамена.

Автоматизированная система комплексной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям государственного гражданского служащего

Анализ результатов исследования показал, что реализация механизмов трекинга карьеры государственного гражданского служащего основана на использовании кадровых технологий (таких, как аудит и оценка кадрового состава, профессиональное обучение, подготовка, переподготовка, повышение квалификации, работа с резервом на выдвижение, стажировка, мотивация, стимулирование и т.п.).

Специфика государственной службы, обусловленная структурированной, закреплённой законодательно иерархией должностей, групп и классов чинов, позволяет госслужащим разрабатывать планы должностного роста и видеть перспективы своей деятельности [Comănescu, 2009. P. 31–35].

Результаты анализа системы управления кадрами на основе компетентностного подхода и индивидуального трекинга карьеры, продвижения государственных служащих, свидетельствуют о неравномерности профессионального и должностного развития, наличии субъективных и объективных факторов, снижающих динамику карьерного роста, приводящих к должностному «выгоранию», профессиональной деформации, моральному «износу» сотрудников. При этом определение этапов трекинга карьеры государственных служащих во многом обосновано особенностями должности, аспектами личностного развития и карьерных устремлений, соответствия знаний и умений профессиональным требованиям.

Следует отметить, что для оптимизации процесса управления карьерой государственных служащих, разработки модели индивидуального трекинга в соответствии с уровнем их способностей, целесообразно применять автоматизированную систему комплексной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям. При этом в нее необходимо ввести модуль развития карьеры с накоплением базы данных об их карьерных перемещениях (трекинге карьеры), что также соответствует положениям 64.1 Трудового Кодекса Российской Федерации.

На рисунке 2 представлен алгоритм реализации автоматизированной системы оценки. Индивидуальный план карьеры госслужащего может стать результатом такой.

В настоящее время нормативную правовую базу, регламентирующую порядок составления и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих, составляют:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной

Рисунок 2. Алгоритм реализации автоматизированной системы комплексной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям государственного гражданского служащего

Figure 2. Algorithm for the implementation of an automated system for a comprehensive assessment of the correspondence of competencies to qualification requirements of a civil servant



гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30 октября 2018 года)⁷.

2. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (ред. от 8 марта 2015 года)⁸.

7 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601

8 Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64958

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной подготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» (ред. от 2 июня 2016 года)⁹.

В значительной части субъектов Российской Федерации распространена практика разработки индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих в соответствии с должностным регламентом совместно с непосредственным руководителем сроком на три года.

Индивидуальный план профессионального развития включает в себя перечень мероприятий по дополнительному профессиональному образованию государственных гражданских служащих (профессиональная переподготовка, повышение квалификации), осуществляемых в целях приобретения, углубления и обновления профессиональных знаний, умений и навыков для обеспечения соответствия уровня профессиональной подготовки гражданских служащих содержанию и объему должностных обязанностей по замещаемой должности.

В основном этот документ отражает перечень мероприятий профессионального карьерного роста, при этом планирование должностного развития, как правило, отсутствует. На наш взгляд, в индивидуальный план целесообразно включить этапы профессионального развития и наименование должностей, на которых могут быть проведены стажировка и временное исполнение должности, а также назначение и необходимые для этого мероприятия. В соответствии с таким планом, сотрудник может определить свои профессиональные интересы и методы их реализации, должность, которую он хотел бы занять. Необходи-

9 Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной подготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76824

Рисунок 3. Пример трекинга карьеры государственного служащего с учетом требований к стажу и уровню развития ключевых компетенций

Figure 3. An example of a civil servant career tracking taking into account the requirements for experience and the level of development of key competencies



димо сопоставить возможности служащего и его требования к интересующим должностям и определить, является ли план развития карьеры реалистичным. Для этого можно проводить консультирование, а также специальное тестирование, чтобы определить профессиональные качества сотрудника, его интеллектуальные возможности.

Моделирование трекинга карьеры государственного гражданского служащего

Моделирование трекинга карьеры целесообразно осуществлять с учетом предполагаемого профессионального развития и должностного перемещения в организации. Пример трекинга карьеры госслужащего показан на [рисунке 3](#).

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Из приведенного примера видно, что продвижение государственного служащего основывается на иерархии должностей, определяющей разграничение вопросов руководства и подчинения, соподчиненности и ответственности. Формальными требованиями для перехода из одной группы в другую являются стаж и уровень развития ключевых компетенций. Профессиональная карьера реализуется с помощью изменения статуса госслужащего в рамках одного уровня структурной иерархии.

Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что моделирование трекинга карьеры госслужащего возможно в следующих направлениях:

– Изменение профессионального уровня (преобладание в трудовой деятельности госслужащего специализации, работа преимущественно в одной предметной области, достижения и признание результатов его труда, авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности). Как показывают наблюдения, профессиональные достижения создают предпосылки для формирования внутриорганизационной или должностной карьеры.

– Должностная карьера (изменение преимущественно должностного статуса служащего, его социальной роли, авторитета в государственном органе).

К основным функциональным задачам автоматизации комплексной оценки соответствия ключевых компетенций квалификационным требованиям государственного служащего следует отнести:

1) оценку существующего уровня развития компетенций и формирование рекомендаций по повышению квалификации, дополнительному обучению, переподготовке с разработкой плана обучения госслужащего в соответствии с профессионально-квалификационными требованиями группы должностей (с перспективой дальнейшего карьерного продвижения);

2) выявление зависимостей уровня развития компетенций от формализованных количественных характеристик (стажа работы в данном подразделении, общего стажа госслужбы) с целью определения оптимальной продолжительности работы в рамках одной должности;

3) сравнение поведенческих индикаторов госслужащих до и после прохождения обучения, повышения квалификации и иных мероприятий для определения эффективности применяемых кадровых технологий по оценке и развитию кадрового потенциала органов государственной власти;

4) разработку рекомендаций по моделированию индивидуального трекинга карьеры в зависимости от занимаемой должности, группы должностей, вида профессиональной деятельности и уровня развития отдельных ключевых компетенций;

5) реализацию трекинга карьеры. Для этого необходимо использовать оценочные инструменты, обеспечивающие успешную реализацию выполнения должностных обязанностей, непрерывный рост

уровня компетенций, формирование и развитие системы сотрудничества с непосредственным руководителем (самопрезентация, портфолио, отчетность о достижениях и потенциальных возможностях служащего и др.).

Необходимо отметить, что в условиях реализации платформенного подхода к реформе государственного управления, разрабатываемого Центром стратегических разработок с участием Министерства экономического развития Российской Федерации (в рамках стратегии развития России на 2018–2024 годы) в модели компетенций государственных гражданских служащих на первый план выходят навыки, позволяющие расширять границы проектной деятельности на все сферы государственной службы. Это обеспечивает переход и замещение действующей системы исполнения функций к новой модели государственного управления.

Наиболее эффективной реализации новой парадигмы цифрового государственного управления и более успешному продвижению по карьерной лестнице будут способствовать компетенции госслужащих, включающие в себя необходимый опыт проектного управления, знание методов и подходов к наиболее качественной организации работы кросс-функциональных команд, проектного менеджмента, управления IT-проектами, принятия управленческих решений с применением информационно-аналитических систем.

Таким образом, результатом внедрения модели индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих с применением технологии автоматизированной оценки соответствия компетенций квалификационным требованиям может стать удовлетворение, с одной стороны, личностных мотивов служащих, а с другой – учет заинтересованности государства в высокоэффективных, профессиональных управленцах и качественном развитии института государственной службы.

Заключение

В результате исследования были выделены следующие базовые методические рекомендации по моделированию индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих в условиях цифровой экономики.

1. Для осуществления эффективного управления карьерным продвижением необходимо создать систему, позволяющую как государственным органам, так и самому госслужащему разрабатывать трекинг карьеры с учетом возможных перспектив и вектора достижения поставленных целей.

2. Необходимо совершенствовать формы и методы отбора кадров для государственной службы с применением автоматизированной технологии, позволяющей дать объективную оценку профессиональным качествам.

4. В рамках компетентностного подхода к обуче-

нию и переподготовке государственных служащих особое внимание необходимо уделять формированию общекультурных навыков. Это связано с тем, что они определяют характер профессионального мышления и умение работать с информацией, что необходимо для решения неформализованных задач.

5. Важно создать условия, при которых и государственный орган, и госслужащие были бы заинтересованы в росте профессионализма персонала, повышении эффективности труда в условиях увеличения объема цифровизации. С этой точки зрения, планирование и реализация карьеры служащих не может рассматриваться только с позиций их личных интересов. Необходимо определять условия и факторы формирования профессионализма как на личностном уровне, так и на уровне всего аппарата того или иного государственного органа.

6. Организация обучающих и развивающих тренингов на темы, непосредственно относящиеся

к профессиональной области госслужащих, призвана помочь решить такую проблему, как повышение уровня производительности труда за счет активизации внутриличностных резервов.

7. Проведение регулярного мониторинга, целью которого является выявление отношения госслужащих к работе и проблемам, возникающим в их профессиональной деятельности.

8. В сфере управления карьерой государственного служащего выявляется дефицит действенных механизмов ротации кадров. В связи с этим, акцент должен делаться на «горизонтальном» виде карьеры, так как новый опыт и навыки, приобретаемые в смежной сфере деятельности, повышают уровень профессионализма служащего, а обучение препятствует «рутинизации» процесса исполнения функциональных обязанностей и позволяет поддерживать карьерную мотивацию сотрудника на достаточно высоком уровне.

Литература

Науменко Е.А. Планирование карьеры: хрестоматия. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2016. 220 с.

Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Циф-

ровая трансформация. М.: Центр стратегических разработок, 2018. 52 с.

Comănescu M. The civil servants career development. *Theoretical and Applied Economics*. 2009. Vol. 9(538). P. 31–40. In English

References

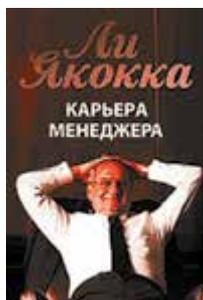
Comănescu, M., The civil servants career development. *Theoretical and Applied Economics*. 2009. Vol. 9(538). P. 31–40. In English

Naumenko, E. A., Planning of career: anthology. Tyumen: Izdatelstvo Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta, 2016. 220 p.

In Russian

Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M., Scharov, A., State as platform. A (cyber) state for digital economy. Digital transformation. M.: Centre for Strategic Research, 2018. 52 p. In Russian

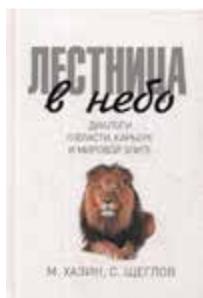
ЧТО ЧИТАТЬ



Якокка Л. Карьера менеджера.

Минск: Поппури, 2018. 432 с.

Ли Якокка — это живая легенда американского менеджмента, решительный бизнесмен, который, вытащив «Крайслер» из пропасти, стал телезвездой и человеком, которого многие прочили в президенты США. Сын итальянского иммигранта Ли Якокка вырос в компании «Форд» до должности президента и возглавлял ее на протяжении восьми лет — однако интриги в высших эшелонах управления едва не погубили его карьеру. В обычном для него язвительном и критическом стиле он излагает читателю историю собственной жизни.



Хазин М., Щеглов С. Лестница в небо: диалоги о власти, карьере и мировой элите.

М.: Издательство: РИПОЛ классик, 2019. 623 с.

В своей книге авторы предлагают читателю совершенно новую трактовку сущности Власти, подробно рассказывая о всех стадиях властной карьеры — от рядового сотрудника корпорации до высокопоставленного представителя мировой элиты. Какое правило Власти нарушил Стив Джобс, в 1984 году уволенный со всех постов в собственной компании Apple? Какой враг довел до расстрела «гения Карпат», всемогущего диктатора Румынии Николае Чаушеску? Почему военный переворот 1958 года во Франции начали генералы, а власть в результате досталась давно вышедшему в отставку Де Голлю? Сколько лет потребовалось настоящему человеку Власти, чтобы пройти путь от нищего на паперти до императора Византии, и как ему вообще это удалось? Об этом и о многом другом — в новой книге известного российского экономиста Михаила Хазина и популярного блогера Сергея Щеглова.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-2-52-56

СООТНОШЕНИЕ НОРМЫ ПРАВА И СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

РУСЛАН ДМИТРИЕВИЧ ГРЕБНЕВ, кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности

Российский университет дружбы народов (117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: grebnev_rd@pfur.ru

Аннотация: В статье приводятся результаты анализа существенных изменений в законодательстве и инфраструктуре судебной власти, дается их обзор в контексте вопросов организации судебной деятельности. Автор приходит к выводу о том, что проблема обеспечения единства применения и толкования норм гражданского и административного права судами передана от высшей инстанции к нижестоящим, в особенности на уровень кассации. Отсутствие общепринятых научных воззрений на онтологические характеристики судебной власти Российской Федерации является причиной спонтанного законотворчества, лишь отчасти направленного на решение проблем. Судебное решение сопоставляется с нормой права в контексте тех изменений в судебной системе, которые уже произошли. Правотворчество в этой сфере – это толкование права каждым судьей (каждой инстанцией), а правосудие – это завершающая стадия применения права. В работе делается вывод о том, что ключевым общим признаком судебного решения и нормы права является внесение определенности в общественные отношения. Автор также приводит аналогию между обеспечительными функциями государства в отношении судебных решений и контролем над соблюдением законности (относительно возможности применения государственного принуждения). В статье предложен авторский взгляд на принцип разделения функций государственной власти, основанный на практике осуществления правосудия в Российской Федерации, а также на общие для права и правосудия принципы равенства и справедливости.

Ключевые слова: судебная власть, судебная система, судоустройство, судебное решение, правосудие, норма права, правоприменение

.....
Статья поступила в редакцию 1 апреля 2019 года.

.....
Гребнев Р.Д. Соотношение нормы права и судебного решения в контексте развития судебной системы России. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 52–56.

ON THE QUESTION OF THE CORRELATION BETWEEN THE RULE OF LAW AND THE COURT DECISION IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN JUDICIAL SYSTEM

RUSLAN D. GREBNEV, Cand. Sci. (Law), Associate Professor

Chair of Judicial Power, law-enforcement and human rights activities

Russian Peoples' Friendship University (6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: grebnev_rd@pfur.ru

Abstract: The article presents the results of the analysis of significant changes in the legislation and infrastructure of the judiciary, provides an overview in the context of the organization of judicial activity. The author comes to the conclusion that the problem of ensuring the unity of the application and interpretation of civil and administrative law by the courts has been transferred from the highest authority to the lower ones, especially to the level of appeal in cassation. The absence of generally accepted scientific views on the ontological characteristics of the judicial power of the Russian Federation is the cause of spontaneous lawmaking, only partly aimed at solving problems. The judgment is compared with the rule of law in the context of changes in the judicial system that have already occurred. Lawmaking in this area is the interpretation of the law by each judge (each instance), and justice is the final stage of the application of law. The paper concludes that a key common feature of a court decision and rule of law is to introduce certainty in public relations. The author also cites an analogy between the security functions of the state with regard to court decisions and control over the observance of legality (regarding the possibility of using state coercion). The article offers the author's view on the principle of the division of functions of state power, based on the practice of justice in the Russian Federation, as well as on the general principles of equality and rectitude for law and justice.

Keywords: judicial authority, judicial system, system of justice, judicial decision, justice, rule of law, law enforcement

.....
The article was received on April 1, 2019.

.....
Grebnov R. D. The correlation between the rule of law and the court decision in the context of development of the Russian judicial system. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 52–56. In Russian

Введение

Судебная реформа в Российской Федерации, начавшаяся в 1991 году с утверждения Концепции судебной реформы в РСФСР¹, в настоящее время продолжается. Данная концепция была прогрессивной для начала 1990-х годов, профессионально подготовленной [Яковлев, 2003. С. 11; Smith, 1996. Р. 129–284]. За почти тридцатилетний период ее реализации структура системы судебной власти в России в целом оформилась, но кардинально изменились параметры ее функционирования [Лебедев, 2000. С. 135–240].

Вместе с тем эта реформа не была доведена до конца: независимость судебной власти, прозрачность (транспарентность) правосудия на сегодняшний день по-прежнему остаются актуальными проблемами. Именно поэтому от продолжения преобразований во многом зависит повышение эффективности судебной системы и судопроизводства. Одним из самых важных теоретических вопросов, поставленных перед научным юридическим сообществом в контексте совершенствования судебной системы России, является поиск истинного соотношения судебного решения и нормы права. Решение этой задачи, на наш взгляд, позволит организовать судебную систему таким образом, чтобы она соответствовала онтологическим характеристикам судебной власти.

Пути реформирования судебной системы

Начиная с 2014 года, наблюдаются существенные изменения в судебном законодательстве и инфраструктуре, что, на наш взгляд, свидетельствует о поиске государственными деятелями идеальной модели судебной власти для современной России. При этом в научной среде идет активная дискуссия на, казалось бы, давно закрытые темы: об онтологических характеристиках власти и деятельности вплоть до пересмотра конституционных основ судостроительства и признания судебного прецедента источником российского права.

Судебная реформа последних лет (2014–2018 годы) связана, в первую очередь, с ликвидацией Высшего арбитражного суда Российской Федерации, омологированием российской судебной системы в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ² (в редакции от 19 июля 2018 года), принятием законодательства о третейских арбитражных судах. Эти подвижки характеризуют решительность президентской и законодательной власти в вопросах совершенствования судебной системы в России.

В 2014 году был упразднен Высший арбитражный суд Российской Федерации, в настоящее вре-

мя его функции выполняет Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации. С 5 августа 2014 года вступили в силу соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³, Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации» (за исключением некоторых положений) и Федеральный закон Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 16-ФЗ, определяющий правовой режим, т.е. порядок и условия отбора претендентов в первоначальный состав нового Верховного суда Российской Федерации⁴.

Указанные законы были разработаны и приняты с целью обеспечения единства толкования и применения норм административного и гражданского права на уровне теперь уже единой высшей инстанции арбитражных судов и судов общей юрисдикции. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28 ноября 2018 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, термин «подведомственность» был изъят из процессуальных законов. В этом же документе решена проблема «отказа в правосудии»: при отказе в принятии искового заявления одной из судебных подсистем по мотиву неподсудности дело не возвращается заявителю, а направляется в суд другой подсистемы. Таким образом, были окончательно решены все ранее возникавшие проблемы, связанные с судебным правотворчеством, которое рассматривалось как толкование законодательства высшими судами.

30 июля 2018 года вступил в силу Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции». В России были созданы две новые судебные инстанции: пять апелляционных судов общей юрисдикции и девять кассационных судов общей юрисдикции. Таким образом, проблема обеспечения единства правоприменения и правотолкования была передана от высшей инстанции к нижестоящим, в особенности на уровень кассации.

Вместе с тем, согласно Федеральной целевой про-

1 Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР». *Ведомости СНД и ВС РСФСР*. 1991. № 44. Ст. 1435.

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

3 Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

4 Источник: <http://www.eg-online.ru/article/238215/>

5 Федеральный закон Российской Федерации от 28 ноября 2018 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, 3 декабря 2018 года, № 49 (часть I), ст. 7523.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

грамме «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»⁶, ключевому политическому документу в этой области, существует ряд проблем, связанных с качеством правосудия, сроками судопроизводства, недостаточной информированностью граждан о деятельности судебной системы, неудовлетворительной работой судов, неэффективным исполнением судебных актов, отсутствием необходимых условий для осуществления правосудия и др. Также остается открытым вопрос о достижении целей, поставленных в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы, в которой за судебной системой была закреплена важная роль в построении гражданского общества и развитии национальной экономики (в частности, повышении доверия населения к судам)⁷.

Приведенные выше изменения в судебном законодательстве и инфраструктуре судебной власти, а также политические программы, демонстрируют, с одной стороны, наличие активного поиска идеальной судебной системы, а с другой, – отсутствие решения всех поставленных вопросов. На наш взгляд, причиной этого является отсутствие общепринятых научных воззрений на онтологические характеристики судебной власти в России. В связи с этим возникает спонтанное законотворчество, лишь отчасти направленное на решение проблем.

Право и правоприменение: основы принятия судебного решения

Представляется очень важным разобраться в одном из базовых вопросов – природе судебного решения, сопоставить его с нормами права в контексте тех изменений в судебной системе, которые произошли.

Итак, существует право и правоприменение; правосудие следует считать правоприменением. Причем это важнейший его вид, потому что, в конечном счете, только суд может дать окончательное толкование тому или иному законодательному акту, а толкование, данное судом, приобретает силу закона. Любое сравнение судебного решения с нормой права обыкновенно встречает резкую критику из-за отсутствия признака общеобязательности такого решения (точнее, распространения на неопределенный круг лиц, – чем характеризуется норма права). Действительно, судебное решение распространяется на определенный круг лиц, но стоит задуматься о том,

что объем работы судебной власти, в отличие от законодательной и исполнительной, определяется не планами работы, а общественным запросом на разрешение споров и противоречий. Возникает теоретическое представление о том, что суд может выносить решения бесконечное количество раз в отношении бесконечного числа лиц; указанное различие между судебным решением и нормой права становится не столь значимым.

Однако есть более важный общий признак нормы права и судебного решения. Принятое решение суда имеет для граждан и общества силу закона, потому что основное назначение права заключается во внесении определенности в общественные отношения. А это возможно только при условии, если официальное толкование права судами разных инстанций и различных подсистем судебной власти (арбитражными судами и судами общей юрисдикции) совпадает. Правосудие – это не простое разрешение спора, а основа официального правоприменения и право толкования, поскольку невозможно применить норму права, не истолковав ее. В процессе ее применения происходит толкование, то есть раскрытие содержания нормы права, его уточнение, конкретизация, прослеживание связи с конкретными фактическими обстоятельствами. Это право в действии – не случайно, что древние говорили: судья – это «говорящий закон». Поэтому мы понимаем судебное правотворчество как толкование права каждым судьей каждой инстанции.

Прерогатива судебной власти заключается не просто в разрешении конфликтов, а в разрешении конфликтов на основе права. Только суд может определить, что один субъект с точки зрения закона прав, а другой – нет. Поведение человека оценивается с позиции права. Но ее необходимо истолковать, точно сформулировать содержание применяемого закона. Следовательно, применение права возможно только после его толкования, потому что суд – это единственный орган власти, который имеет такие полномочия и обладает функцией осуществлять правосудие с точки зрения права. При этом он не руководствуется вопросами целесообразности, как это делает политическая власть, а только некоторыми аспектами права.

Гармонизация и баланс интересов в правоприменительной практике

Закон и право лежат в основе правосудия, которое есть официальное применение права судебным органом, являющимся единственным уполномоченным на это. Только этот орган может давать официальное толкование, которое становится общеобязательным. Суд завершает применение права и говорит, как надо его понимать и применять к реальным жизненным ситуациям. Таким образом, правосудие – это не простое разрешение конфликтов, а завершающая стадия официального правоприменения.

6 Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1406 (ред. от 3 октября 2018 года) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 1. Ст. 13.

7 Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2006. № 41. Ст. 4248.

Суд не должен подменять законодателя. С точки зрения континентального права, суд – это не первоисточник права, но завершающая стадия в его применении. Законодатель формулирует норму, а затем это правило применяется в бесконечно разнообразных человеческих отношениях. Каждый раз следует ответить на вопрос: «А это отношение регулируется данной конкретной нормой или нет?» Если да, то необходимо раскрыть и истолковать эту норму, потому что именно она должна послужить основой для разрешения данного конфликта, для вынесения судебного решения. Поэтому задача суда заключается не в том, чтобы создавать право, а в том, чтобы внедрять его в реальную жизнь, по возможности следуя точно духу и букве закона. Суд не свободен в выборе при толковании права (именно в этом ключе мы определили понятие судебного правотворчества выше).

Право должно быть основано на справедливости, поскольку оно регулирует поведение человека, определяет, каким должны быть общественные отношения. Но при этом регулирование не является самоцелью права. Главным здесь является надлежащая организация общественной жизни, внесение в нее определенности, чтобы каждый субъект имел представление о должном поведении в обществе, реализации своего права без нарушения прав другого субъекта. Право должно гармонизировать интересы, обеспечивать их баланс. Принцип равенства всех перед законом предполагает наличие такого баланса. Право в равной степени должно обслуживать, обеспечивать интересы всех и каждого. Его следует толковать и применять таким образом, чтобы в результате осуществления правосудия не получалось, что защита прав одного субъекта означает нарушение прав и интересов другого.

В этом состоит понимание справедливости, которая заложена в основе права, сопряжена с ним. Важно обеспечить правами любого и каждого, то есть соблюдать баланс интересов – вот почему символом правосудия являются весы. И лишь когда суд достигает такого баланса, находится решение возникшего спора. Следовательно, начала равенства и справедливости заложены в самом праве, составляют его дух. Правосудие должно быть таким же, ведь оно и есть действующее право. Право и правосудие должны совпадать в этом отношении, ведь только тогда находится решение, когда выравниваются права и интересы. Право и свобода – это сопряженные понятия. Право – это большая ценность, огромное достижение цивилизации, потому что оно по своей сути выражает начала равенства перед законом, всеобщности исполнения его предписаний. Нормы нравственности обязательны, но не подкреплены соответствующим механизмом обеспечения; в свою очередь, нормы права – это выражение внутреннего нравственного императива.

Таким образом, в наших рассуждениях мы подошли к следующей общей особенности нормы пра-

ва и судебного решения. За правом стоит власть, имеющая механизмы принуждения. Но государство только тогда выполняет надлежащим образом свои функции, когда является правовым. Следовательно, государство и право не могут существовать отдельно друг от друга, потому что право не может охранять себя без государственного принуждения. Власть принуждает к соблюдению права, если в этом есть необходимость. В том случае, если государственный орган, суд, уже исполнил свои функции, вынес решение, определил, каким образом конфликт должен быть разрешен, как должны спорящие стороны поступить по отношению друг к другу, а судебное решение не выполнено добровольно, государство использует механизмы принуждения.

Именно поэтому право – это действительно огромная ценность. Конечно, не меньшую значимость имеет нравственная норма, но она менее действенна. Ее ценность может быть выше, потому что, как говорил И. Кант, это «внутренний императив» – то, что внутри нас (нравственные представления руководят нами) [Кант, 1965. С. 331]. В этом смысле нравственность и право совпадают. Нравственные представления («не убей», «не укради» и т.д.) потом находят закрепление в праве. Как справедливо пишут Н.С. Кирабаев и М.М. Аль-Джанаби в работе «История классической арабо-мусульманской философии», «этические нормы и божественные заповеди Ветхого Завета... [в различных формах и образах проникают] ... в государственные структуры и организацию общественной жизни... и право» [Кирабаев, Аль-Джанаби, 2016. С. 27]. Нравственность лежит в основе права, но право обладает колоссальным преимуществом, поскольку его применение обеспечивается государственным принуждением. Если субъект общественных отношений не желает считаться с установленным в обществе правилом или не выполняет добровольно судебное решение, государство будет вынуждено применить принуждение. Оно может быть предупредительным (например, уголовное принуждение) или принуждением «постфактум» (восстановление нарушенного права, возмещение вреда, убытков и т.д. за счет правонарушителя). Последующее действие права имеет следствием реальное восстановление нарушенных прав и свобод.

Заключение

Ни одна из ветвей власти не является лидером в вопросах создания права. Политическая воля в виде президентской или исполнительной власти выражается в появлении законопроекта, судебную оценку которому может дать только судебная власть. Решение о принятии закона остается за законодательной властью, а исполнительная власть обязана отрегулировать систему исполнения закона, обеспечить контроль над его соблюдением. Судебное решение, в свою очередь, является актом правотворчества, поскольку связано с толкованием, раскрытием содер-

НОРМЫ И ПРАВИЛА

жания, уточнением права в контексте фактических обстоятельств спора. Природу такого решения и сущность права объединяет их общая цель – внесение определенности в общественные отношения, а также возможность применения государственного принуждения. Для подготовки законопроекта, отвечающего высоким требованиям современного общества, необходимо знать историю вопроса, зарубежный опыт.

Проблемы в законодотворчестве зачастую связаны с недостаточным участием ученых в этом процессе. Носителям законодательной инициативы не следует работать в отрыве от науки, а ученым, в свою очередь, необходимо уделять должное внимание тем вопросам правового регулирования, которые находятся в поле зрения публичных интересов государства.

Литература

Кант И. Сочинения: в 6 т. М.: «Мысль», 1965. Т. 4. Ч. 1.

Кирабаев Н.С., Аль-Джаноби М.М. История классической арабо-мусульманской философии: учебное пособие. М.: РУДН, 2016.

Лебедев В.М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации / Дисс... докт. юрид. наук. М., 2000.

Михалева Н.В. Судебная практика судов общей юрисдикции как источник права (роль судебных постановлений по конкрет-

ным делам и разъяснений Пленума Верховного суда РФ в формировании и обеспечении единства судебной практики). *Судебная практика как источник права*. М.: «Юристъ», 2000. С. 131–140.

Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. М.: МАИК «Наука / Интерпериодика», 2003. 596 с.

Smith G.B. Reforming the Russian legal system. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 1996. 311 p.

References

Kant I. Works. M.: 'Mysl', 1965. Vol. 4. Part I. 544 p. In Russian

Kirabaev N. S., Al-Dzhanabi M. M. The history of classical Arab-Muslim philosophy: a manual / M.: RUDN, 2016. 251 p. In Russian

Lebedev V. M. Problems of the formation and development of the judiciary in the Russian Federation. Dissertation of Dr. Sci. (Law). M., 2000. 365 p. In Russian

Mikhaleva N. V. Judicial practice of the courts of general jurisdiction as a source of law (the role of court decisions in specific cases

and clarifications of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation in the formation and maintenance of the unity of judicial practice. *Sudebnaya praktika kak istochnik prava*. M.: 'Yurist', 2000. P. 131–140. In Russian

Smith G. B. Reforming the Russian legal system. Cambridge; N.Y.: Cambridge University Press, 1996. 311 p. In English

Yakovlev V. F. Economy. Right. Court. M.: MAIK 'Nauka / Interperiodika', 2003. 596 p. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ

Новая судебная система Российской Федерации.

М.: Издательство ПРОСПЕКТ, 2019. 240 с.

Текст подготовлен по состоянию законодательства на 15 декабря 2018 г. с использованием профессиональной юридической системы «Кодекс», сверен с официальным источником. ФКЗ РФ «О судебной системе РФ». Изменения: Федеральный конституционный закон от 3 февраля 2014 г. № 1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 30 октября 2018 г. № 2-ФКЗ. ФКЗ РФ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Изменения: Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 21 июля 2014 г. № 13-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2018 г. № 2-ФКЗ. ФКЗ

РФ «О Конституционном Суде РФ». Изменения: Федеральный конституционный закон от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 № 1-ФКЗ. ФКЗ РФ «О Верховном Суде РФ». Изменения: Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. №8-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 21 июля 2014 г. №14-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 4 ноября 2014 г. №16-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 15 февраля 2016 г. № 2-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 30 октября 2018 г. № 2-ФКЗ. ФКЗ РФ «Об арбитражных судах в РФ». Изменения: Федеральный конституционный закон от 15 февраля 2016 г. № 2-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ. ФЗ РФ «О статусе судей в РФ». Изменения: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ; Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 69-ФЗ; Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 354-ФЗ; Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 295-ФЗ; Федеральный закон от 28 декабря 2016 № 505-ФЗ; Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ; Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 133-ФЗ; Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 266-ФЗ; Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 375-ФЗ. ФКЗ РФ «О военных судах Российской Федерации». Изменения: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 1-ФКЗ; Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 3-ФКЗ; Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 4-ФКЗ; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 7-ФКЗ; Федеральный закон от 30 декабря 2018 г. № 2-ФКЗ. ФЗ РФ «О мировых судьях в РФ». Изменения: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 276-ФЗ; Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ; Федеральный закон от 18 апреля 2018 г. № 76-ФЗ.



УЧЕТ КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ПРОЕКТИРОВАНИИ

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ АРГУНОВ, кандидат технических наук, заместитель генерального директора НПЦ «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). E-mail: s.argunov@dev-city.ru
ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА КОГАН, кандидат географических наук, начальник отдела научных исследований НПЦ «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). E-mail: y.kogan@dev-city.ru
МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ НАЗАРОВ, кандидат физико-математических наук, проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nazarovmn@rane.ru

Аннотация: В статье анализируются показатели, применяемые в документах территориального планирования и нормативах градостроительного проектирования. Авторы рассматривают методические аспекты учета ключевых показателей, заложенных в отраслевых и региональных стратегиях и нормативах, а также примеры оценки формулировок для показателей развития объектов образования, примененных в документах стратегического планирования, случаи применения терминов «доступность» и «пешеходно-транспортная доступность». Нормативы пешеходно-транспортной доступности для территорий с различной плотностью населения требуют обоснования и уточнения. Доступность объектов дошкольного образования является одной из важнейших задач, связанных с обеспечением комфортности проживания населения. При высокой плотности населения целесообразно размещение нескольких типовых зданий с высокими показателями мощности. В случае их объединения на одном либо двух смежных земельных участках возможно сокращение нормируемой площади, что значимо при высокоплотной застройке. Предельные показатели максимальной пешеходно-транспортной доступности требуют обоснования с учетом плотности населения. Увеличение радиуса доступности свыше 5 км обосновано лишь экономическими причинами, в том числе процессом доставки детей дошкольного возраста. Доступность объектов общего образования является одной из важнейших задач, связанных с обеспечением комфортности проживания населения.

Ключевые слова: демографические показатели, градостроительные показатели, пешеходно-транспортная доступность, документы стратегического планирования, документы территориального планирования, нормативы градостроительного проектирования, плотность населения

Статья поступила в редакцию 4 апреля 2019 года.

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Методические аспекты учета ключевых показателей, заложенных в отраслевых и региональных стратегиях, в региональных нормативах градостроительного проектирования. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 57–64.

ACCOUNTING FOR KEY INDICATORS IN URBAN PLANNING

SERGEI V. ARGUNOV, Cand. Sci. (Technics), Deputy General Director
Research and Design Center 'Development of the City' (19/3, Prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090).
E-mail: s.argunov@dev-city.ru
YULIYA V. KOGAN, Cand. Sci. (Geography), Head of Research Department
Research and Design Center 'Development of the City' (19/3, Prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090).
E-mail: y.kogan@dev-city.ru
MAKSIM N. NAZAROV, Cand. Sci. (Physics and Mathematics), Vice Rector
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nazarovmn@rane.ru

Abstract: The article analyzes the indicators used in the documents of territorial planning and city planning design standards. The authors consider the methodical aspects of accounting for key indicators laid down in sectoral and regional strategies and standards, as well as examples of evaluation of formulations for indicators of educational institutions development used in strategic planning documents, the use of the terms 'accessibility' and 'pedestrian and transport accessibility'. Standards of pedestrian and transport accessibility for areas with different population density require justification and clarification. Availability of pre-school education is one of the most important tasks associated with ensuring the comfort of the population. With a high population density, it is advisable to place several typical buildings with high capacity. If they are combined on one or two adjacent land plots, it is possible to reduce the normalized area, which is significant for high-density construction. Maximum pedestrian and transport accessibility limits need to be justified on the basis of population density. The increase in the radius of accessibility of more than 5 km is justified only by economic reasons, including the process of delivery of preschool children.

Keywords: demographic indicators, town planning indicators, pedestrian and transport accessibility, strategic planning documents, territorial planning documents, urban planning standards, population density

The article was received on April 4, 2019.

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N. Methodical aspects of accounting for key indicators in urban planning. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 57–64. In Russian

Введение

В последнее время большую актуальность приобрели вопросы комплексного и согласованного подхода к разработке и реализации документов стратегического, территориального планирования и нормативов градостроительного проектирования [Алпацкая, 2015. С. 6–7; Тургель, Власова, 2016. С. 5–14; Бобылев, Малаев, Рассказова, 2009. С. 16–19; Спиридонов, 2012. С. 3–7; Chudoba, 2014. Р. 77–84].

Объектами исследований являются показатели, применяемые в таких документах и нормативах.

Региональные нормативы градостроительного проектирования

При подготовке региональных нормативов градостроительного проектирования образовательных объектов необходимо учитывать следующие данные:

1. Анализ функционирующей системы объектов образования на территории субъекта, в том числе:

- стандартизация номенклатуры таких объектов, функционирующих на территории субъекта Российской Федерации¹;
- дифференциация функционирующих объектов образования на федеральные, региональные и местные (в зависимости от принадлежности к той или иной группе определяется порядок применения региональных или местных нормативов градостроительного проектирования);
- определение мощности функционирующих объектов по их видам, территориальным единицам.

2. Анализ утвержденных региональных и местных нормативов градостроительного проектирования:

- определение групп и видов объектов, для которых указаны значения обеспеченности в региональных и местных нормативах;
- определение групп и видов объектов, для которых уже даны нормативные значения пешеходно-транспортной доступности;
- определение групп и видов объектов, для которых нормативы не установлены.

3. Анализ фактической реализации региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

4. Анализ документов стратегического планирования на предмет наличия:

- прогноза демографических показателей (зависящих и/или влияющих на развитие системы образования);

- адресных перечней объектов капитального строительства, предусматривающих новое строительство, реконструкцию (модернизацию), снос;
- показателей, характеризующих объемы капитального строительства (по отдельным видам объектов);
- показателей, характеризующих прирост мощности отдельных видов объектов;
- показателей, характеризующих увеличение обеспеченности (доступности) отдельных объектов или видов услуг;
- показателей, предусматривающих размещение (создание) новых видов объектов и оказание новых видов услуг.

5. Сопоставление документов стратегического планирования и нормативов градостроительного проектирования по направлениям:

- горизонт планирования;
- прогноз демографических показателей;
- номенклатура объектов и услуг;
- дифференциация объектов на федеральные, региональные и местные;
- необходимость добавления в нормативы градостроительного проектирования новых видов объектов и услуг, возможность определения для них нормативных показателей обеспеченности и пешеходно-транспортной доступности, внесения изменений (уточнений) в Правила землепользования и застройки;
- актуальность внесения изменения в методики расчета показателей обеспеченности и пешеходно-транспортной доступности (в связи с модернизацией системы оказания услуг);
- актуальность внесения изменения в методики расчета данных показателей в связи с привлечением внебюджетных организаций для оказания услуг населению, гарантированных законодательством.

6. Оценку изменений показателей обеспеченности и пешеходно-транспортной доступности в случае реализации комплекса мер, характеризующих:

- изменение демографической ситуации;
- мощность сети объектов образования;
- изменение системы обслуживания населения;
- изменение контингента, которому должны быть оказаны те или иные услуги;
- изменение или внедрение новых стандартов обслуживания, направленные на повышение качества и доступности услуг.

Показатели, применяемые в документах стратегического и территориального планирования

Ниже даны методические примеры, иллюстрирующие отдельные проблемные аспекты определения и сопоставления показателей, применяемых в нормативах градостроительного проектирования, доку-

1 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 9 января 2018 года № 10 (ред. от 6 июля 2018 года) «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 года № 793» (Зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 января 2018 года № 49832).

Рисунок 1. Вариант № 1 (расчет натурального показателя без учета сноса)

Figure 1. Variant № 1 (calculation of the natural indicator without demolition)

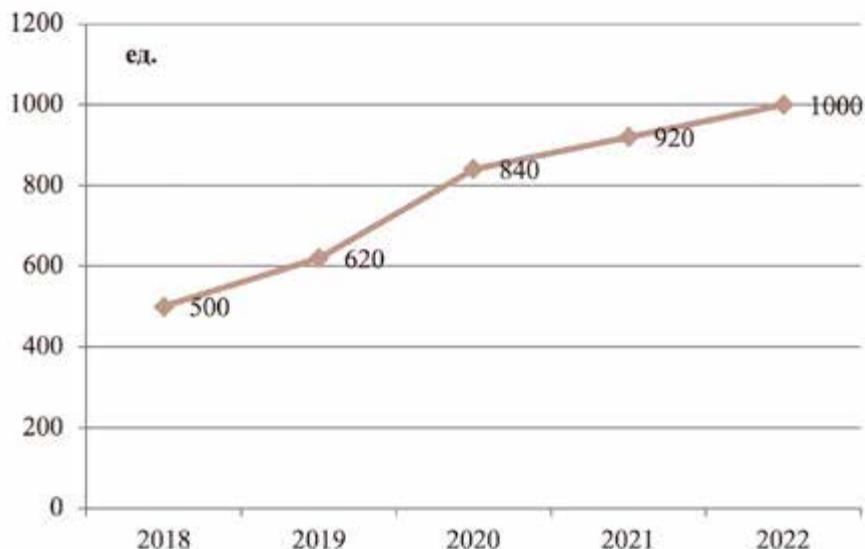


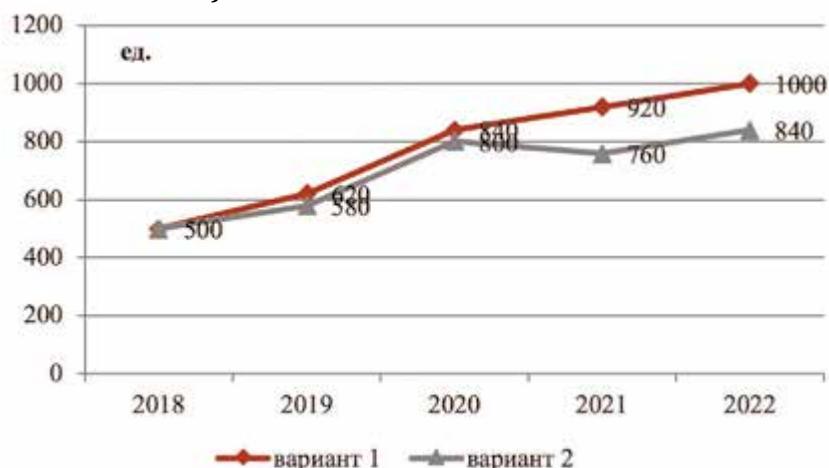
Таблица 1. Варианты расчета показателя нарастающим итогом

Data chart 1. Variants of calculating the indicator cumulatively

Показатель	Единицы измерения	Планируемый период				
		2018	2019	2020	2021	2022
Существующее положение	мест	500				
План ввода	мест		120	220	80	80
Нарастающим итогом, вариант 1 (без учета сноса)		500	620	840	920	1000
План сноса			40		120	
Нарастающим итогом, вариант 2 (с учетом сноса)		500	580	800	760	840

Рисунок 2. Варианты № 1 (расчет натурального показателя без учета сноса) и № 2 (расчет натурального показателя с учетом сноса)

Figure 2. Variant № 1 (calculation of the natural indicator without demolition) and № 2 (calculation of the natural indicator taking into account demolition)



ментах стратегического и территориального планирования.

Методический пример № 1: оценка формулировок показателей развития объектов образования, примененных в документах стратегического планирования.

Рассмотрим следующий вариант расчета: на территории функционируют образовательные организации, общей мощностью 1 000 мест. В рассматриваемый период запланировано ввести три детских сада общей мощностью 500 мест (120+220+80+80). Казалось бы, все предсказуемо: за четыре года показатель будет увеличиваться нарастающим итогом, как показано на **рисунке 1**. Однако, если в рассматриваемый период запланирован снос ветхих и аварийных зданий, то динамика показателя, рассчитываемого с нарастающим итогом, может быть весьма неоднозначной.

В **таблице 1** представлен расчет вариантов рассматриваемого показателя. Документы стратегического планирования носят публичный характер, поэтому отрицательная динамика показателей, даже временная, особенно параметров, характеризующих развитие социальной инфраструктуры, рассматривается и населением, и контролирующими органами как негативная. Такая динамика требует пояснений, если она неизбежна по технологическим причинам (например, строительство новых объектов на месте сносимых).

Рисунок 2 иллюстрирует два варианта расчета показателя нарастающим итогом.

Анализ планируемой динамики нередко обуславливает формулировки используемых показателей. В рассматриваемом примере могут использоваться как параметры, отражающие процесс (количество мест, запланированных к вводу и к сносу), так и показатели, связанные с результатом комплекса мероприятий (мощность дошкольных образовательных организаций). Именно негативная динамика является одной из причин применения различных

Таблица 2. Примеры, иллюстрирующие значимость динамики переменных значений при расчете показателей реализации документов стратегического планирования (прирост обеспеченности населения детскими садами – мест / 1 000 жителей)

Data chart 2. Examples illustrating the significance of the dynamics of variable values in calculating the implementation indicators of strategic planning documents (increase in the provision of kindergartens to the population - places / 1000 inhabitants)

№ п/п	Показатель	Единица измерения	Планируемый период				
			2018	2019	2020	2021	2022
№ 1	Численность населения (стабильная)	тыс. чел.	14	14	14	14	14
	Обеспеченность (вариант 1)	мест/1 000 чел.	36	44,64	60,48	66,24	72
	Относительный прирост показателя обеспеченности (вариант 1)	%		24%	68%	84%	100%
№ 2	Численность населения (стабильная)	тыс. чел.	14	14	14	14	14
	Обеспеченность (вариант 2)	мест/1 000 чел.	36	41,76	57,6	54,72	60,48
	Относительный прирост показателя обеспеченности	%		16%	60%	52%	0,68
№ 3	Численность населения (нестабильная – прогнозируется увеличение)	тыс. чел.	14	14,2	14,2	15	15,1
	Обеспеченность (вариант 2)	мест/1 000 чел.	35,7	40,8	56,3	50,7	55,6
	Относительный прирост показателя обеспеченности	%		14%	58%	42%	56%

Таблица 3. Систематизация сведений об аналогичных проектах (в том числе проектах повторного применения)

Data chart 3. Systematization of information on similar projects (including re-use projects)

№ п/п	№ проекта	Источник данных	Мощность	Стоимость реализации проекта	Возможность реализации в местных условиях	Сведения о качестве проекта

формулировок одних и тех же показателей. Однако при реализации подобных показателей на практике возникает большое количество вопросов, в частности, с решением организационных и финансовых проблем, вызванных сносом объектов социальной инфраструктуры.

Наиболее сложные ситуации создаются тогда, когда в документах стратегического планирования применяются формулировки, идентичные терминологии, установленной в нормативах градостроительного проектирования: «обеспеченность» и «доступность». При оценке показателя «обеспеченность» должна быть спрогнозирована зависимость между

численностью населения (или группы потребителей услуг) и мощностью соответствующего вида объектов.

В **таблице 2** даны варианты расчетов, которые свидетельствуют о необходимости учета нестабильности всех значений. К сожалению, в документах стратегического планирования далеко не всегда рассматриваются варианты развития ситуации, а обосновывающие материалы публикуются в полном объеме. В **таблице 2** предложены три варианта расчета.

Вариант № 1: показатели численности населения стабильны, при расчете обеспеченности детскими садами учитывается только ввод новых объектов (абсолютные и относительные показатели увеличиваются нарастающим итогом).

Вариант № 2: показатели численности населения стабильны, при расчете обеспеченности детскими садами учитывается не только ввод новых объектов, но и снос (абсолютные и относительные показатели увеличиваются нарастающим итогом, но в конце рассматриваемого периода).

Вариант № 3: показатели численности населения нестабильны (ождается неравномерный прирост), при расчете обеспеченности детскими садами учитывается не только ввод новых объектов, но и снос (абсолютные и относительные показатели увеличиваются нарастающим итогом, но в конце рассматриваемого периода, в течение периода резкие перепады значений).

Пешеходная и пешеходно-транспортная доступность

Рассмотрим методический пример № 2. Немаловажным аспектом в оценке согласованности документов стратегического планирования в сфере объектов образования и нормативов градостроительного проектирования является применение терминов «доступность» и «пешеходно-транспортная доступность».

В большинстве случаев устанавливаются стандартные требования к нормативам пешеходной и пешеходно-транспортной доступности, в основе которых лежат рекомендации СП 42.13330.2011

Таблица 4. Пример расчета численности населения, обслуживаемого дошкольной образовательной организацией (количество мест)**Data chart 4. Example of calculating the population served by a pre-school educational organization (number of places)**

Мощность типовых зданий ДОО (мест)	350	300	280	250	220	190	125	120	120	115	110	100	90	80	50
Численность населения, проживающего в зоне обслуживания (чел)	5 645	4 839	4 516	4 032	3 548	3 065	2 016	1 935	1 935	1 855	1 774	1 613	1 452	1 290	806

«Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01–89*»². Однако нормативы пешеходно-транспортной доступности для территорий с различной плотностью населения требуют обоснования и уточнения. Как правило, устанавливаются стандартные требования для дошкольных образовательных организаций: 300 м пешеходной доступности и 30 мин пешеходно-транспортной доступности (ориентировочно 15 км). При этом возможность реализации нормативов обеспеченности и доступности, как правило, не оговаривается. Для решения этой задачи предлагается реализовать следующий алгоритм.

Обобщить данные о мощности типовых зданий (проектов повторного применения) для размещения дошкольных образовательных организаций, уточнив возможность применения данных проектных решений в конкретных условиях.

Сопоставить мощность типовых проектов зданий и численность обслуживаемого населения.

Соотнести мощность типовых проектов зданий (проектов повторного применения), предназначенных для размещения дошкольных образовательных организаций, и плотность населения для определения оптимального радиуса обслуживания (**таблица 3**).

Численность обслуживаемого населения рассчитывается исходя из нормативов обеспеченности дошкольными образовательными организациями. В качестве методического примера рассмотрим следующий норматив: 62 места / 1 000 жителей. Данные, приведенные в **таблице 4**, свидетельствуют о том, что минимальная численность населения для строительства здания, предназначенного для размещения такой организации, – около 800 человек. Для обеспечения населения, численностью около 5,6 тыс. человек, необходимо строительство детского сада максимальной мощности – 350 мест.

Доступность объектов дошкольного образования является одной из важнейших задач, связанных с обеспечением комфортности проживания населения. Поэтому целесообразно произвести расчет

Таблица 5. Пример расчета площади зоны обслуживания (в зависимости от норматива доступности)**Data chart 5. Example of service area calculation (depending on availability standard)**

Норматив доступности	Значение	Площадь зоны обслуживания, км ²	Площадь зоны обслуживания, га
Минимальный радиус пешеходной доступности	300 м	0,2826	28,26
Максимальный радиус пешеходной доступности	500 м	0,785	78,5
Максимальный радиус пешеходно-транспортной доступности	15 км	706,5	70650

Таблица 6. Пример оценки численности населения в зоне действия дошкольной образовательной организации в зависимости от его плотности (при радиусе обслуживания 300 и 500 м)**Data chart 6. Example of estimating the population in the area of preschool educational organization depending on its density (with a service radius of 300 and 500 m)**

Плотность населения (чел./га)	Зона обслуживания	
	300 м	500 м
	Численность населения (чел.)	
10	286	392,5
20	572	785
30	858	1 177,5
40	1 144	1 570
50	1 430	1 962,5
75	2 145	2 355
100	2 860	3 140
125	3 575	3 925
150	4 290	5 887,5
175	5 005	7 850
200	5 720	9 812,5
225	6 435	11 775
250	7 150	13 737,5

² СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01–89*».

РИТМ ЭКОНОМИКИ

численности жителей в зависимости от плотности населения и радиуса зоны обслуживания образовательной организации. В **таблице 5** приведен пример расчета площади зон обслуживания.

В **таблице 6** представлен пример расчета численности населения при различных показателях плотности населения. Расчет выполнен для нормируемых зон обслуживания: 300 и 500 м.

Содержание таблиц 4–6 свидетельствует о том, что строительство типового (повторного применения) отдельно стоящего здания для размещения дошкольной образовательной организации с радиусом обслуживания 300 м и 500 м при плотности населения менее 30 чел./га проблематично. При высокой плотности населения целесообразно размещение нескольких типовых зданий с высокими показателями мощности. В случае их объединения на одном либо двух смежных земельных участках возможно сокращение нормируемой площади, что значимо при высокоплотной застройке.

Для оценки пешеходно-транспортной доступности объектов дошкольного образования и иных объектов социальной инфраструктуры следует рассмотреть более подробно связь между площадью зоны обслуживания и плотностью населения (**таблица 7**).

Таблица 7. Пример расчета площади зоны обслуживания в зависимости от значений пешеходно-транспортной доступности

Data chart 7. Example of calculating the area of service zone depending on the values of pedestrian and transport accessibility

Радиус пешеходно-транспортной доступности, км	Площадь зоны обслуживания, км ²	Площадь зоны обслуживания, га
1	3,14	314
3	28,26	2 826
5	78,5	7 850
10	314	31 400
12	452,16	45 216
13	530,66	53 066
15	706,5	70 650

Также важно определить связь между плотностью и численностью населения, проживающего в зоне обслуживания. Анализ данных, представленных в **таблице 8**, показывает, что максимальное значение радиуса пешеходно-транспортной доступности для объектов дошкольного образования не должно превышать 5 км.

Показатели численности и плотности населения
Сопоставление ранее приведенных таблиц показывает, что увеличивать норматив пешеходно-транспортной доступности до 15 км в большинстве случа-

Таблица 8. Пример оценки численности населения в зависимости от его плотности (при радиусе обслуживания пешеходно-транспортной доступности 1–5 км)

Data chart 8. Example of estimating the population size depending on its density (with a service radius of pedestrian and transport accessibility of 1-5 km)

Плотность населения (чел./га)	Численность населения (чел.)		
	1 км	3 км	5 км
1	314	2 826	7 850
2	628	5 652	15 700
3	942	8 478	23 550
4	1 256	11 304	31 400
5	1 570	14 130	39 250
6	1 884	16 956	47 100
7	2 198	19 782	54 950
8	2 512	22 608	62 800
9	2 826	25 434	70 650
10	3 140	28 260	78 500

Таблица 9. Пример оценки численности населения в зоне действия дошкольной образовательной организации в районах с минимальными значениями плотности населения (при радиусе обслуживания пешеходно-транспортной доступности 1–5 км)

Data chart 9. Example of estimating the population of the pre-school educational organization service zone in areas with minimum population density (with a service radius of pedestrian and transport accessibility of 1-5 km)

Плотность населения (чел./га)	Численность населения (чел.)		
	1 км	3 км	5 км
0,2	63	565	1 570
0,4	126	1 130	3 140
0,6	188	1 696	4 710
0,8	251	2 261	6 280
1	314	2 826	7 850

ев не требуется. Безусловно, организация доставки дошкольников из малых населенных пунктов в ряде случаев проблематична, однако представленные выше расчеты свидетельствуют, что предельные показатели максимальной пешеходно-транспортной доступности требуют обоснования с учетом плотности населения. При плотности населения 3 чел./га возможно строительство здания минимальной мощности 50 посещ./смену. При этом радиус пешеходно-транспортной доступности составит около 1 км.

Показатели плотности населения могут суще-

Таблица 10. Пример расчета численности населения, обслуживаемого общеобразовательной организацией**Data chart 10. Example of calculating the population served by a general education institution**

Мощность типовых зданий общеобразовательных организаций, мест	100	165	180	500	560	792	800	825	1 000	1 000	1 325
Численность населения, проживающего в зоне обслуживания, чел.	893	1 473	1 607	4 464	5 000	7 071	7 143	7 366	8 929	8 929	11 830

Таблица 11. Пример расчета площади зоны обслуживания в зависимости от норматива доступности**Data chart 11. Example of calculating the area of the service zone depending on the availability standard**

Норматив доступности	Значение	Площадь зоны обслуживания, км ²	Площадь зоны обслуживания, га
Минимальный радиус пешеходной доступности	500 м	0,785	78,5
Максимальный радиус пешеходной доступности	750 м	1,77	176,6
Максимальный радиус пешеходно-транспортной доступности	30 км	2 826	282 600

ственно снижаться, если в зону обслуживания включаются мелкие населенные пункты, а расстояния между ними значительны. Согласно данным, приведенным в таблице 8, для обслуживания около 1,5 тыс. человек необходимо строительство дошкольной образовательной организации мощностью в 90 мест. Постройка такого здания должна производиться в зоне с радиусом 5 км при крайне низких показателях плотности населения – 0,2 чел./га (**таблица 9**).

Можно сделать вывод о том, что увеличение радиуса доступности свыше 5 км обосновано лишь экономическими причинами, в том числе процессом доставки детей дошкольного возраста.

В большинстве нормативов градостроительного проектирования устанавливаются стандартные требования пешеходной и пешеходно-транспортной доступности для общеобразовательных организаций: 500–750 м. Пешеходно-транспортная доступность оценивается до 1 часа (ориентировочно 30 км). Однако, возможность реализации нормативов обеспеченности и доступности, как правило,

не оговаривается. Для решения этой задачи предлагается реализовать следующий алгоритм.

Обобщить данные о мощности типовых (повторного применения) проектах для размещения дошкольных образовательных организаций.

Сопоставить мощность проектов, предназначенных для размещения общеобразовательных организаций, и численность обслуживаемого населения.

Соотнести мощность типовых (повторного применения) проектов и плотность населения для определения оптимального радиуса обслуживания.

Численность обслуживаемого населения рассчитывается исходя из нормативов обеспеченности общеобразовательными организациями. В **таблице 10** приведен методический пример, представляющий собой вариант расчета, исходя из норматива 112 мест / 1 000 жителей.

Доступность объектов общего образования является одной из важнейших задач, связанных с обеспечением комфортности проживания населения, так как эти объекты используются для оказания услуг дополнительного образования, культурно-массовых мероприятий. Пример расчета численности населения в зависимости от его плотности и радиуса зоны обслуживания образовательной организации представлен в **таблице 11**.

Пример расчета плотности и численности населения, проживающего в зоне с радиусом 500 м (именно такой радиус рекомендуется в большинстве документов), представлен в **таблице 12**.

Таблица 12 свидетельствует о том, что строительство отдельно стоящего здания для размеще-

Таблица 12. Пример оценки численности населения в зоне действия общеобразовательной организации в зависимости от его плотности (при радиусе обслуживания 500 м)**Data chart 12. Example of estimating the population in the area of general education organization depending on its density (with a radius of 500 m)**

Плотность населения, чел./га	10	15	20	25	30	40	50	75	100	125	150	175	200	225	250
Численность населения, чел.	785	1 178	1 570	1 963	2 355	3 140	3 925	5 888	7 850	9 813	11 775	13 738	15 700	17 663	19 625

Таблица 13. Пример оценки численности населения в зоне действия общеобразовательной организации в зависимости от плотности населения (при радиусе обслуживания 750 м)

Data chart 13. Example of estimating the population in the general education organization service zone depending on the population density (with a service radius of 750 m)

Плотность населения, чел./га	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	15	20	25
Численность населения, чел.	177	353	530	707	883	1 060	1 236	1 413	1 590	1 766	2 649	3 533	4 416

Плотность населения, чел./га	30	40	50	75	100	125	150	175	200	225	250
Численность населения, чел.	5 299	7 065	8 831	13 247	17 663	22 078	26 494	30 909	35 325	39 741	44 156

ния общеобразовательной организации с радиусом обслуживания 500 м при плотности населения менее 10 чел./га проблематично. При высокой плотности населения целесообразно размещение нескольких типовых зданий с высокими показателями мощности. В случае их объединения на одном или двух смежных земельных участках возможно сокращение нормируемой площади, что значимо при высокоплотной застройке.

В **таблице 13** приведен пример подобного расчета для образовательных организаций с радиусом пешеходной доступности 750 м.

Для оценки радиуса обслуживания в зависимо-

сти от плотности населения можно использовать таблицу 9.

Заключение

Описанные выше методические подходы могут быть использованы в следующих целях:

- для корректировки показателей минимальной обеспеченности объектами образования (общего и дошкольного);
- для уточнения максимальных показателей пешеходной и пешеходно-транспортной доступности объектов образования с учетом численности и плотности населения в зоне обслуживания.

Литература

- Алпацкая Е.Г. Современные подходы и этапы территориального планирования в муниципальном образовании. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2015. № 1(356). С. 5–7.
- Бобылев А.В., Малаев А.В., Рассказова Н.С. Градостроительный и гидроэкологический подходы при создании схем территориального планирования муниципальных образований. *Вестник ЮУрГУ*. 2009. Вып. 8. № 16. С. 15–19.
- Спиридонов В.Ю. Принципы территориального планирования

- устойчивого развития систем расселения. *Академический вестник УралНИИпроект РААСН*. 2012. № 1. С. 2–8.
- Тургель И.Д., Власова Н.Ю. Территориальное планирование развития городов в РФ: основные этапы формирования. *Муниципалитет: экономика и управление*. 2016. № 1(14). С. 5–15.
- Chudoba M. Designing cities, planning for people. *Proceedings of the 6th Annual Architectural Research Symposium in Finland 2014: Designing and Planning the Built Environment for Human Well-Being*. Oulu, 2014. P. 76–85.

References

- Alpatskaya E. G. Modern approaches and stages of territorial planning in the municipality. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2015. № 1(356). P. 5–7. In Russian
- Bobylev A. V., Malaev A. V., Rasskazova N. S. Urban and hydroecological approaches in the creation of territorial planning schemes for municipalities. *Vestnik YURGU*. 2009. Issue 8. № 16. P. 15–19. In Russian
- Chudoba M. Designing cities, planning for people. In: *Proceedings of the 6th Annual Architectural Research Symposium in Finland*

- 2014: Designing and Planning the Built Environment for Human Well-Being. Oulu, 2014. P. 76–85. In English
- Spiridonov V. Y. Principles of territorial planning for sustainable development of settlement systems. *Akademicheskii vestnik Ural-NIIproekt RAASN*. 2012. № 1. P. 2–8. In Russian
- Turgel I. D., Vlasova N. Y. Territorial planning of urban development in the Russian Federation: the main stages of formation. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*. 2016. № 1(14). P. 5–15. In Russian

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КСЕНИЯ ВИКТОРОВНА ЗАЙКОВА, аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: zaykova-kv@ranepa.ru

Аннотация: В статье осуществлен анализ актуальных проблем организации и функционирования особых экономических зон в Российской Федерации на современном этапе. Автор указывает, что упрощение входных барьеров для инвесторов / резидентов особых экономических зон России, отвечающих современным вызовам, обеспечит не только реализацию стоящих перед страной задач, но также окажет существенное влияние на конкурентоспособность самого государства. Этот тезис неоднократно служил предметом многочисленных публикаций, что означает понимание обществом и современной наукой необходимости в эффективном функционировании особых экономических зон в Российской Федерации. Новизна подхода, продемонстрированного автором, определяется анализом национальной системы организации и функционирования особых экономических зон в сравнении с лидером в данной области – особыми экономическими зонами Объединенных Арабских Эмиратов. В ходе анализа выявлены современные проблемы организации и функционирования особых экономических зон Российской Федерации, отмечается, что Правительству Российской Федерации прежде всего необходимо определиться в степени необходимости существования и развития особых экономических зон для экономики России. Автор делает вывод о том, что в контексте развития мировой экономики развитие особых экономических зон необходимо для привлечения капитала, создания рабочих мест, обеспечения стабильного экономического роста. С этой целью предлагается: упростить процедуру регистрации резидентов особых экономических зон, снизить минимальный объем инвестиций для открытия бизнеса, расширить перечень видов предпринимательской деятельности, которые могут являться объектом инвестирования, что, в свою очередь, позволит адекватно отвечать на многочисленные современные вызовы и будет способствовать устойчивому развитию экономики России.

Ключевые слова: особые экономические зоны, государственно-частное партнерство, налоговые льготы для резидентов особых экономических зон, резидент особой экономической зоны, инвестор

.....
Статья поступила в редакцию 11 апреля 2019 года.

.....
Зайкова К.В. Направления совершенствования организации особых экономических зон в Российской Федерации. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 65–70.

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ORGANIZATION OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE RUSSIAN FEDERATION

KSENIYA V. ZAYKOVA, postgraduate student

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: zaykova-kv@ranepa.ru

Abstract: The article analyzes the current problems of the organization and functioning of special economic zones in the Russian Federation at the present stage. The author points out that the simplification of entry barriers for investors/residents of special economic zones of Russia, meeting modern challenges, will not only ensure the implementation of the country's tasks, but also will have a significant impact on the competitiveness of the state itself. This thesis has repeatedly been the subject of numerous publications, which means that society and modern science understand the need for the effective functioning of special economic zones in the Russian Federation. The novelty of the approach demonstrated by the author is determined by the analysis of the national system of organization and functioning of special economic zones in comparison with the leader in this field - the special economic zones of the United Arab Emirates. The analysis reveals the current problems of the organization and functioning of special economic zones of the Russian Federation, it is noted that the Government of the Russian Federation first of all needs to determine the extent of the need for the existence and development of special economic zones for the Russian economy. The author concludes that in the context of the development of the world economy it is necessary to develop special economic zones in the Russian Federation in order to attract capital, create jobs, and ensure stable economic growth. To this end, it is proposed to simplify the procedure of registration of residents of special economic zones, reduce the minimum amount of investment to start a business, expand the list of types of business activities that can be the object of investment, which, in turn, will adequately respond to numerous modern challenges and will contribute to the sustainable development of the Russian economy.

Keywords: special economic zones, public-private partnership, tax incentives for residents of special economic zones, resident of a special economic zone, investor

.....
The article was received on April 11, 2019.

.....
Zaykova K.V. Directions for improving the organization of special economic zones in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 65–70. In Russian

Введение

Численность особых экономических зон в мире по итогам 2018 года превысила 4000¹. В основном, особые экономические зоны по континентам распределены следующим образом (таблица 1):

Таблица 1. Особые экономические зоны в мире²

Data chart 1. Special economic zones in the world

Страны/континенты	Количество ОЭЗ, ед.
Европа	Более 501
Азия	Более 841
Ближний Восток	Более 56
Америка	Более 630
Россия	26
Африка	Более 145
Австралия	Более 10

В особых экономических зонах России в настоящее время насчитывается 603 резидента, объем заявленных инвестиций составляет 807 млрд рублей, а объем осуществленных инвестиций – 244 млрд рублей, количество созданных рабочих мест – 24 595 единиц, объем уплаченных обязательных платежей (налогов, таможенных платежей) – 64 млрд рублей³.

Сегодня в Российской Федерации насчитывается 26 особых экономических зон (далее ОЭЗ), из них две – в форме государственно-частного партнерства (далее ГЧП), одна является частной собственностью, остальные – государственные. Все зоны – типа Greenfield (новый земельный участок промышленного назначения для строительства индустриального парка «под ключ», подразумевается строительство с нуля). Среди 26 особых экономических зон: восемь действующих, остальные – в статусе «создается», «намерения» или «проектируемый»⁴.

Следует отметить, что особые экономические зоны в форме государственно-частного партнерства находятся в статусе «создается», подобная форма является относительно новой для создания ОЭЗ в России. Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это конструктивное взаимодействие власти и бизнеса в сфере транспорта, энергетики, жилищно-коммунального хозяйства, телекоммуникаций, социальной сферы и т.д.

Анализ условий формирования

и функционирования особых экономических зон

Государственно-частное партнерство (ГЧП) считается одним из наиболее перспективных направлений совершенствования взаимодействия государства

и частного сектора в различных сферах экономической деятельности [Оболонкова, 2016. С. 7–12]. Существуя на пересечении государственного и частного секторов экономики и аккумулируя их элементы, ГЧП в действительности представляет собой качественно новое явление, которое рассматривается с теоретической точки зрения как третий сектор экономики, помимо частного и государственного. В аспекте системного подхода можно рассматривать ГЧП как особую форму взаимодействия указанных секторов экономики [Макаров, 2009. С. 22–28]. В то же время это институциональный союз между государством и бизнесом в целях создания и реализации общественно-значимых проектов и программ в различных отраслях промышленности, научной и инновационной сферах [Волкова, Конопкина, 2010. С. 43–47]. Государственно-частное партнерство также предстает как система, в которой общественная услуга или предприятие финансируется и управляется посредством партнерства между правительством и компаниями частного сектора [Шевлякова, 2016. С. 304–307].

На практике эта форма взаимодействия подразумевает, что инициатором осуществления социально значимых проектов и программ является государство, при этом частный бизнес присоединяется к их реализации.

Основная сфера применения ГЧП в мире – постройка автомагистралей, электростанций, портов, новых промышленных зон, индустриальных парков. Большую долю ГЧП занимают проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

На сегодняшний день в мировых рейтингах особых экономических зон в десятку лидеров входят ОЭЗ Объединенных Арабских Эмиратов, Таиланда, Сербии, Польши, Панамы, Китая, Индии⁵ [Cheesman, 2012; Douglas, 2016].

Объединенные Арабские Эмираты выступают основным рынком, который может предложить наибольшее число бизнес-возможностей, благодаря принятым моделям государственно-частного партнерства. Компания VMI Research провела исследование, в ходе которого подтвердилось, что рынки ОАЭ, Египта и Кувейта обладают в этом смысле наибольшим потенциалом для международных компаний⁶. Только в ОАЭ на начало 2019 года насчитывается 38 особых экономических зон.

В ноябре 2015 года в ОАЭ вступил в силу закон Дубая № 22, официально закрепляющий намерение эмирата привлечь инвесторов из частного сектора к участию в реализации стратегии развития региона. Этот закон был принят для привлечения средств частного бизнеса, чтобы стимулировать финансирование стратегически важных проектов в Дубае

¹ <https://iq-offshore.com/news/fri-zony-mira-preimusestva>

² <http://uecs.ru/makroekonomika/item/4499-2017-07-21-08-59-21>

³ www.russez.ru

⁴ <https://russiaindustrialpark.ru/article/perechen-spisok-osobyh-ekonomicheskikh-zon-rossii-2018-god>

⁵ <http://www.russez.ru/userfiles/File/20181008%20fDi.pdf>

⁶ <http://arafnews.ru/news/rynok-oe-priznan-odnim-iz-luchshih-potentsialu-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.html>

в рамках подготовки многочисленных проектов по строительству трубопроводов, в том числе в рамках подготовки ко всемирной выставке «Экспо-2020»⁷.

Закон предусматривает прозрачные способы определения проектов, выбора сторон и реализации договоров и устанавливает обязательство государства по формированию среды, которая в будущем должна привлечь частные инвестиции. В соответствии с документом расширена роль частного сектора при предложении финансирования, устранена необходимость разработки законодательства с учетом особенностей проектов для частных компаний и государства. Новые возможности, открываемые законом, включают создание новых проектов, привлекательных для инвесторов из частного сектора.

Действие упомянутого закона распространяется на все организации, стремящиеся принять участие в тендерах без ограничения по стране регистрации при условии, что такая организация соответствует требованиям, предусмотренным конкретным тендерным проектом; при этом финансирование осуществляется из государственного бюджета правительства Дубая, а потому необходимо его утверждение, а также утверждение со стороны Верховного комитета (SLC) Дубая. Однако существуют некоторые ограничения по конкретным секторам, в том числе в отношении сектора водоснабжения и электроснабжения, при этом в дальнейшем SLC может ввести ограничения в отношении иных секторов.

Одно из основных преимуществ, которое предлагает данный закон – это свобода государства в выборе альтернативных схем проектов, которые оно сочтет подходящими, исходя из потребностей конкретного намеченного проекта.

Опыт ОАЭ свидетельствует, что создание особых экономических зон в форме государственно-частного партнерства – это перспективное направление и для инвесторов, и для государства.

В Российской Федерации также в 2015 году был принят аналогичный закон. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» определяет государственно-частное партнерство как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов и распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Однако особых экономических зон, функционирующих в форме государственно-частного партнерства, не появилось. Возможно, проблема содержится

в перечне ограничений, установленных данным федеральным законом и аналогичным нормативным актом об ОЭЗ⁸. Согласно ФЗ № 116 «Об особых экономических зонах», под особыми экономическими зонами понимается часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. Могут создаваться особые экономические зоны следующих типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые. В то время, как в ОАЭ правительством определен более широкий спектр видов предпринимательской деятельности для ОЭЗ. Так, только в медиа-зоне twofour54 инвестор может участвовать в следующих видах деятельности⁹:

- создание различных рекламных материалов;
- анимация;
- киноиндустрия;
- производство цифрового контента для кино (например, программы CGI или 3D);
- создание обучающих материалов;
- разработка компьютерных игр;
- графический дизайн;
- создание контента для мобильных устройств (например, контент-услуг);
- создание музыки и песен и их продажа;
- производство музыкальных клипов;
- производства иного электронного контента (например, электронные книги, гиды и т. д.);
- постановка театральных представлений и спектаклей;
- производство печатных изданий (журналы, газеты, бюллетени, справочники, брошюры, и т. д.);
- производство контента для радио;
- разработка программного обеспечения;
- телеиндустрия;
- дизайн и разработка веб-страниц (например, сайты, поисковики, форумы, электронные площадки и электронные библиотеки).

Помимо указанных выше предприниматель может заниматься прочими видами предпринимательской деятельности, например: организация бренд-агентств, проведение мероприятий, фестивалей, выставок, конференций; оказание информационных услуг (например, проведение маркетинговых исследований, анализ публикаций в СМИ); совершенствование маркетинговых коммуникаций; создание и организация медиа-контента; пост-продакшн (для кино и телевидения, например, монтаж); создание профессиональных ассоциаций (в форме некоммерческих

8 Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ (последняя редакция от 18 июля 2017 года № 177-ФЗ).

9 <https://www.government.ae/#/>

7 <https://businessemirates.ae/content/pr/178/11461/>

Таблица 2. Ставки налогов для резидентов ОЭЗ в РФ в 2019 г.

Data chart 2. Tax rates for residents of Special Economic Zones in the Russian Federation in 2019

Особые экономические зоны РФ	Страховые взносы, %	Налог на прибыль, %	Налог на имущество, %	Транспортный налог, %	Земельный налог, %
Технико-внедренческие (Томск, Дубна, Зеленоград, Санкт-Петербург, Иннополис)	Достигает 28%, в 2011 г. составлял 14%	13,5	Первые 10 лет освобождаются от уплаты; данная льгота может быть продлена законом субъекта РФ	Устанавливается законом субъекта РФ (Томск – первые 10 лет – освобождается от уплаты, остальные ОЭЗ – первые 5 лет – освобождаются от уплаты, по ОЭЗ Иннополис – пока нет закона субъекта)	Первые 5 лет освобождаются от уплаты налога, данная льгота может быть продлена законом субъекта РФ
Промышленно-производственные (Алабуга, Липецк, Тольятти, Титановая долина, Моглино)	Освобождаются	Устанавливается законом субъекта РФ, не более 13,5%	Первые 10 лет освобождаются от уплаты	Устанавливается законом субъекта РФ (Титановая долина – льготный период составляет 11 налоговых периодов)	Первые 5 лет освобождаются от уплаты налога, данная льгота может быть продлена законом субъекта РФ (Алабуга и Титановая долина – 10 лет освобождаются от уплаты налога)
Туристско-рекреационные		Устанавливается законом субъекта РФ, не более 13,5%	Первые 10 лет освобождаются от уплаты	Устанавливается законом субъекта РФ	Первые 5 лет освобождаются от уплаты налога, данная льгота может быть продлена законом субъекта РФ
Портовые (Ульяновская область, Хабаровский край, Мурманская область)	Освобождаются	Устанавливается законом субъекта РФ, не более 13,5%	Первые 10 лет – освобождаются от уплаты; данная льгота может быть продлена законом субъекта РФ (Ульяновская область – первые 15 лет освобождаются от уплаты)	Льготный период составляет 10 лет с момента регистрации, далее устанавливается законом субъекта РФ (законодательство Мурманской области не сформировано)	Льготный период составляет 5 лет с момента возникновения права собственности

организаций); совершенствование PR-процессов; правовое сопровождение деятельности; обучение (в сфере СМИ).

В особых экономических зонах ОАЭ также представлены публикационно-медийные виды деятельности, к которым относят: издание книг, журналов, газет; телетрансляции через ТВ-станции или через спутник; радиовещание через наземные станции или через спутник. Все упомянутые виды деятельности подлежат обязательному лицензированию.

На Дубайской товарно-сырьевой бирже предприниматель может выбрать для инвестирования из 600 видов предпринимательской деятельности, охватывающих 20 секторов экономики: энергетика, сырье, золото, алмазы, технологии, строительство, товары народного потребления, здравоохранение, авиация, образование, средства массовой информации, консалтинг, финансовые услуги и услуги по личностному росту.

Система налогообложения и процедура регистрации свободных экономических зон

Помимо указанных преимуществ значимо привлекательной является система налогообложения резидентов. В особых экономических зонах ОАЭ отсутствуют налоги, т.е. ставка по налогу на прибыль, налогу на

добавленную стоимость, земельному, транспортному налогам, страховым взносам равна 0%. В Российской Федерации применяется льготный режим налогообложения, что, безусловно, является преимуществом для резидентов и привлекает предпринимателей [Федорова, 2015].

Из **таблицы 2** видно, что в 2019 году в России действуют пониженные ставки налога на прибыль – не более 13,5% для всех видов особых экономических зон; налог на имущество по ставке 0% взимается 10 лет с момента оформления права собственности, подобный налоговый режим может быть продлен законом субъекта федерации, льготы по транспортному налогу устанавливаются законом субъекта (например, для ОЭЗ Дубна, Зеленоград, СПб, Алабуга, Липецк и др. – льготный период составляет 5 лет, а для ОЭЗ Томск – 10 лет, Титановая долина – 11 налоговых периодов, для портовых ОЭЗ – 10 лет); льготы по земельному налогу также устанавливаются законом субъекта РФ (по технико-внедренческим, промышленно-производственным, туристско-рекреационным ОЭЗ льготный период составляет, как правило, 5 лет и может быть продлен законом субъекта, для портовых ОЭЗ – 10 лет). Ставка налога на добавленную стоимость для портовых ОЭЗ составляет 0% на работы (услуги), выполненные (оказанные) резиден-

тами ОЭЗ на территории ОЭЗ на срок существования ОЭЗ (49 лет)¹⁰.

Чтобы стать резидентом особой экономической зоны в России, например, «Дубна»,¹¹ необходимо:

Подать в Министерство инвестиций и инноваций Московской области пакет документов, предварительно согласовав с Управляющей компанией ОЭЗ ТВТ «Дубна», который включает:

- заявку на заключение соглашения об осуществлении технико-внедренческой или промышленно-производственной деятельности, которая в обязательном порядке должна содержать: сведения о предполагаемой деятельности заявителя, соответствующей типу особой экономической зоны, сведения о площади земельного участка, необходимой для предполагаемой деятельности заявителя, и сведения о предполагаемых объемах капитальных вложений;
- копию свидетельства о государственной регистрации;
- копию свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
- копии учредительных документов;
- расчёт электроэнергии, необходимой для ведения технико-внедренческой или промышленно-производственной деятельности в соответствии с РТМ 36.18.32.4-92 (указания по расчёту электрических нагрузок);
- бизнес-план по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2006 года № 75.

Защитить свой проект на Экспертном совете при Правительстве Московской области.

Заключить с Правительством Московской области соглашение о ведении технико-внедренческой или промышленно-производственной деятельности и получить свидетельство резидента ОЭЗ ТВТ «Дубна».

Если же обратиться к процедуре открытия бизнеса в особых экономических зонах в ОАЭ, то можно отметить, что сама процедура также включает несколько этапов¹²:

Определение вида деятельности: выбор организационно-правовой формы (для юридических и физических лиц). Компании, входящие в список резидентов одной из зон ОАЭ, могут открывать филиалы в других свободных экономических зонах страны.

Соблюдение требований к капиталу. Требования к капиталу в свободных зонах в ОАЭ различны. Например, отсутствует минимальный капитал в ОЭЗ twofour54 Абу-Даби. Для открытия бизнеса в ОЭЗ аэропорт Дубай потребуется не менее одной тысячи дирхамов. В ОЭЗ Kizad минимальный капитал для создания общества с ограниченной ответствен-

стью составляет 150 тысяч дирхамов, так же и в ОЭЗ Хамрия инвестору для открытия бизнеса необходимо иметь капитал не менее 150 тысяч дирхамов.

Выбор названия предприятия/фирмы.

Выбор помещения. В свободных экономических зонах ОАЭ можно купить или арендовать офисные помещения. Например, в Дубайском товарном центре можно арендовать «гибкие офисы» (новая форма оптимизации использования помещений, характеризуется присутствием «общих» рабочих мест, не закрепленных за определенными людьми¹³) площадью 20–30 кв. метров, 200–265 кв. метров или офисы на нескольких этажах общей площадью 2000 кв. метров каждый.

Получение разрешения на ведение предпринимательской деятельности или лицензии. Чтобы получить необходимые разрешения, необходимо подать заявление в администрацию свободной экономической зоны, включающее: бизнес-план; копию свидетельства о регистрации; цветные копии паспортов собственников и руководителя компании; образцы подписей собственников и руководителя компании; проверенные аудитором финансовые отчеты компании за последние два года или справку из банка о состоянии счета каждого акционера.

Регистрация предприятия.

После получения исходно-разрешительной документации, оплачивается регистрационный взнос.

Документы, необходимые для регистрации: приказ о назначении директора компании; учредительный договор и устав компании (нотариально заверенный); образец подписи руководителя / членов правления (нотариально заверенный); фотография директора / членов правления; информация об акционерном капитале.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в России понимают необходимость особых экономических зон, их значимость для развития регионов, однако практика их функционирования пока недостаточно эффективна. В этом вопросе целесообразно изучить зарубежный опыт, так как анализ показывает, что, например, в ОАЭ нормативная база способствовала росту инвестиционной привлекательности особых экономических зон [Frick, Icon, Wong, 2019. P. 30-64], а российский федеральный закон о государственно-частном партнерстве пока не послужил толчком к их развитию. Налоговые льготы, безусловно, являются стимулом для инвесторов, но не обеспечивают устойчивого роста инвестиционной привлекательности регионов.

С целью развития особых экономических зон в Российской Федерации целесообразно:

упростить процедуру регистрации резидентов особых экономических зон (сегодня в России про-

10 <http://economy.gov.ru/minec/main>

11 <http://oezdubna.ru/investors>

12 <https://www.government.ae/#/>

13 <https://lenta.ru/articles/2015/07/09/flexoffice/>

РИТМ ЭКОНОМИКИ

цедура занимает около десяти дней¹⁴, в то время как в ОАЭ – два-три дня¹⁵);

снизить минимальный объем инвестиций для открытия бизнеса (в Российской Федерации он составляет не менее 150 миллионов рублей, помимо этого предприниматель обязан занять в производстве не менее 10 человек, для малого бизнеса сумма вложенной составляет около 20 миллионов рублей; в ОАЭ

14 <https://zhazhda.biz>

15 <https://www.uae-consulting.com>

в ряде зон вообще отсутствуют требования к начальному капиталу¹⁶);

расширить перечень видов предпринимательской деятельности, которые могут являться объектом инвестирования.

Подобные рекомендации позволят развить особые экономические зоны Российской Федерации, стимулировать экономический рост и вывести экономику России на принципиально новый уровень.

16 <https://www.uae-consulting.com>

Литература

Cheesman A. Special Economic Zones & Development: Geography and Linkages in the Indian EOU Scheme. The Barlett University College London, 2012.

Douglas Z.Z. Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. *PEDL Synthesis Paper Series*. 2016, No 1. P. 1–28.

Susanne A. Frick, Andrés Rodríguez-Pose Icon & Michael D. Wong Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries. *Economic Geography*. 2019. Volume 95. P. 30–64.

Волкова Т.И., Конопкина А.А. Государственно-частное партнерство как инструмент инновационного развития региона // Инновации в управлении региональным и отраслевым развитием. Сборник научных трудов. Тюмень, 2010.

Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство сегодня. Современная экономика: регулирование и партнерство. *Российское предпринимательство*. 2009. № 8–2. С. 22–28.

Оболонкова Е.В. Свободные (особые) экономические зоны: цели и причины создания. *Законодательство и экономика*. 2016. № 5. С. 7–12.

Шевлякова Н.Ю. Государственно-частное партнерство региона как фактор регионального развития. *Электронный научный журнал*. 2016. № 12–2 (15). С. 304–307.

Федорова П.В. Исследование предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон. М.: ЛитПресс, 2015.

References

Cheesman A. Special Economic Zones & Development: Geography and Linkages in the Indian EOU Scheme. The Barlett University College London, 2012. In English

Douglas Z.Z. Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. *PEDL Synthesis Paper Series*. 2016, No 1. P. 1–28. In English

Fedorova P. V. Research of business activity on the territory of special economic zones. М.: LitPress, 2015. In Russian

Makarov I. N. Public-private partnership today. Modern economy: regulation and partnership. *Rossijskoe predprinimatelstvo*. 2009. № 8-2. P. 22-28. In Russian

Obolonkova E. V. Free (special) economic zones: objectives and reasons for establishment. *Zakonodatelstvo i economica*. 2016. № 5.

P. 7-12. In Russian

Shevlyakova N. Y. Public-private partnership of the region as a factor of regional development. *Elektronnyj nauchnyj zhurnal*. 2016. № 12-2 (15). P. 304-307. In Russian

Susanne A. Frick, Andrés Rodríguez-Pose Icon & Michael D. Wong Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries. *Economic Geography*. 2019. Volume 95. P. 30-64. In English

Volkova T. I., Konopkina A. A. Public-private partnership as a tool of innovative development of the region // Innovations in the management of regional and sectoral development. Collection of scientific papers. Tyumen, 2010. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Особые экономические зоны. Теоретико-методологические аспекты развития. Книга 1. Монография. М.: Издательство: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 351 с.
Особые экономические зоны. Зарубежный и отечественный опыт. Книга 2. Монография. М.: Издательство: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 287 с.

Монография в 2 книгах подготовлена коллективом ведущих отечественных и зарубежных специалистов в сфере экономики для формирования облика новой магистерской дисциплины. Исследованы теоретические основы организации особых экономических зон и возможности их использования как точек экономического роста. Рассмотрены организационные аспекты создания и функционирования особых экономических зон. Сформулированы возможности использования особых экономических зон как инструмента региональной политики. Исследована роль таможенного регулирования в особых экономических зонах. Рассмотрены налоговые режимы особых экономических зон. Исследованы методологические проблемы оценки эффективности особых экономических зон. Для магистрантов, аспирантов, преподавателей экономических специальностей вузов, а также специалистов в сфере региональной экономики и налогообложения.

ОФСЕТНЫЕ СДЕЛКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА ЕПИФАНОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и инвестиций Сибирский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, (630102, Российская Федерация, Россия, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6). E-mail: nucifraga@mail.ru

МИХАИЛ ГЕННАДЬЕВИЧ ПОЛОЗКОВ, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: polozkovm@mail.ru

Аннотация: Офсетные обязательства экспортера являются, по сути, для него внешнеторговым ограничением. Но из-за специфики рынков, где применяются офсетные соглашения, а также за счет того, что офсетные обязательства могут включать в себя более широкие внешнеэкономические обязательства, чем чисто торговые, офсетные сделки могут рассматриваться как инструмент внешнеторговой политики, имеющий положительный эффект как для импортеров, так и для экспортеров. Предметом исследования в данной статье являются возможности и ограничения применения офсетных соглашений как инструмента внешнеторговой политики. Цель данной статьи – исследовать экономическую сущность офсетных соглашений и определить потенциал офсетных соглашений для России с точки зрения действенности этого инструмента внешней торговли в направлении повышения конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках. Методологической основой исследования в данной статье являются научные работы российских и зарубежных ученых, российские и международные нормативно-правовые акты, касающиеся возможностей применения офсетных соглашений, а также исследования специализированных международных организаций. В статье показано, что в современных условиях международная торговля приобретает новые, более глубокие формы, поскольку в некоторых сферах, особенно сопровождающихся ускоренным инновационным развитием, покупатели стремятся к тому, чтобы самим принимать участие в процессе производства и разработке новых высокотехнологичных товаров, получая тем самым доступ к новым технологиям и иностранным инвестициям.

Ключевые слова: офсетные сделки, международная торговля, внешнеторговая политика, встречная торговля

.....
Статья поступила в редакцию 26 ноября 2018 года.

.....
Епифанова Н.С., Полозков М.Г. Офсетные сделки как инструмент внешнеторговой политики государства. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 71–76.

OFFSET TRANSACTIONS AS AN INSTRUMENT OF INTERNATIONAL TRADE POLICY

NATALYA S. EPIFANOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate professor at the Chair of Economics and Investments Siberian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6 Nizhegorodskaya Street, Novosibirsk, Russian Federation, 630102). E-mail: nucifraga@mail.ru

MIKHAIL G. POLOZKOV, Dr. Sci. (Economics), Associate professor, Professor at the Chair of Public Sector Economics and Finance Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: polozkovm@mail.ru

Abstract: Offset obligations of the exporter are a foreign trade restriction in fact for him. Nevertheless, in view of the specifics of markets where offset agreements are applied, and because offset obligations may include extensive foreign economic responsibilities than regular trade, offset deals can be seen as an instrument of international trade policy which has a positive effect for both importers and exporters. The subjects of research in this article are the possibilities and limitations of the application of offset agreements as an instrument of international trade policy. The purpose of this article is to investigate the economic nature of offset agreements and to determine the potential of offset agreements for Russia in terms of the effectiveness of this international trade mechanism in the direction of increasing the competitiveness of the Russian economy in world markets. The main methodological study in this article is the scientific work of Russian and foreign scientists, Russian and international legal acts related to the possibilities of applying offset agreements, as well as studies of specialized international organizations. In modern conditions, international trade is acquiring new, deeper forms, since in some areas, especially those accompanied by accelerated innovative development, buyers are striving to take part in the production and development of new high-tech products themselves, thus gaining access to new technologies and foreign investments.

Keywords: Offset transactions, international trade, foreign trade policy, countertrade

.....
The article was received on November 26, 2018.

.....
Epifanova N.S., Polozkov M.G. Offset transactions as an instrument of international trade policy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 2. P. 71–76.

Introduction

In recent decades, in the world practice of public procurement in international trade, offset agreements have become widespread, representing a type of compensation transaction at importing products. It is based on the supplier's obligation to the customer to provide him with compensation in the way of purchasing goods and services from public or private enterprises from importing country, in the form of investing part of the price of the contract in the economy of the importing country, as well as in the form of technologies or production buildings placement on the territory of the importing country. At the same time, the spread of offset practice is co-occurred by severe criticism of governmental experts and researchers in the field of countertrade. The World Trade Organization (WTO) and Transparency International are also opposed to this practice. In general, the essence of this criticism boils down to the fact that offset transactions distort the structure of the market in which they are used due to an unjustified price increase (as exporters often put the cost of their offset obligations into the price of the underlying contract) and cause its high corruption. In recent decades, despite all this criticism, the dynamics and trend describing the practice of offset agreements, clearly demonstrate the fact that the export growth of military products will be accompanied by an increase in offset commitments of the countries exporting these products. We study the economic essence of offset agreements in order to understand whether this criticism is justified and how relevant this instrument of international trade policy is for modern Russia.

Economic-theoretical aspects of offset agreements

Government purchases in external markets for goods and services are often far from perfectly competitive equilibrium in the standard model of supply and demand. As a rule, this circumstance applies to such industries as the defense industry, aerospace, capital equipment, automotive and telecommunications industries. Complexity of transaction costs, incomplete and asymmetric information, limited rationality are the factors that lead to a significant deviation from perfectly competitive equilibrium. The economic theory, considering the influence of such factors, postulates that the equilibrium consumption volume distorted by these factors is less compared to the socially acceptable optimal level, and the subjects of the proposal often receive excess profits and quasi-rent. In such industries, production is characterized by high initial costs and substantial fixed costs including R & D costs. Increasing returns to scale are key constituents for the growth of such industries and the expansion of export supplies. The form of competition may vary in such markets depending on the specific industry. This may be the usual model of oligopoly with a positive profit. It can also be competition according to the type of Bertrand model, in which, increasing competition can lead to a price reduction into a perfectly competitive

level, and both firms will receive zero economic profit.

For example, let's look at the global ground-to-air missile market. In the world market, the most well-known are Patriot installations (MIM-104) produced in the United States by Raytheon and the export version of the Russian Triumph S-400, produced by the Almaz-Antey concern. In the absence of cahoot between these two manufacturers, Bertrand competition may arise. To avoid a full price war, firms may seek different ways to influence on trading conditions. Illegal methods, such as corruption, we leave outside of our research. As for legal methods, here in varying degrees of their legality, such means as barter, countertrade and various agreements related to it are possible. These methods can be viewed, as a kind of product differentiation strategies in oligopolistic markets, in which, according to microeconomics, oligopolists use to preserve and increase profitability. It is quite easy to reduce competitive prices, but it is almost impossible to differentiate the product in exactly the same way as a competitor (you need to develop your own version). Countertrade transactions, being one of the varieties of such a differentiation strategy, become very attractive to buyers in such a trade. For example, government procurement based on mutual trade with foreign partners helps accelerate technology transfer, accumulate foreign currency, enter and strengthen positions in world markets, develop a system of personnel training, stimulate international investment, etc. [Brauer, 2004. P. 54-65; Taylor, 2004. P. 30-43]. Thus, for a buyer's country, a contract based on a countertrade, or an offset transaction, becomes a pretty important stimulus for economic growth. On the part of sellers, on the contrary, there is a desire to reduce these deliveries or introduce principles that reduce the negative consequences of offsets. The main problem on contracts lies in the exporters, not in the policy of these transactions, but in the fulfillment of obligations on them. Nowadays in many parts of the world, including America, Asia, and the Middle East offset agreements are widely practiced. In the early 1950s, about 20 countries utilized this type of transaction and today there are more than 130 of them¹.

In general form, the definition of an offset agreement involves an agreement based on countertrade between the government of the importing country and the exporting supplier, which has a mandatory condition for the sale of some product or service (so called "basic good") benefits either economics profits (otherwise the base transaction) of the importing country's economy. These advantages or benefits can take various forms: from directly counter industrial compensation agreements, under which the exporter undertakes to reinvest a certain amount of the essential contract value in advance in the importing country to various options for technology transfer, investment, and subcontracting schemes in the importing country.

1 SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmaments and International Security // <https://www.sipri.org/sites/default/files/YB16-Summary-ENG.pdf>.

Actually, the primary stipulation for the offset transaction is the requirement for a different level of reciprocation in the fulfillment of the trade. The main problem in the study of the economic consequences on offset transactions, is that being very attractive politically, these transactions are difficult to verify empirically. Firstly, it is difficult to assess what effect an importing country receives from entering into an offset transaction, so it is impossible to compare the benefits obtained in the conditions of implementing an offset agreement with the economic development situation of an importer without entering into this agreement. Secondly, these benefits cannot be expressed in terms of one-time cash transfer, because the importing country receives them for a continuous period of time. Thus, according to the US Department of Commerce, in concordance with the terms of the offset agreement, the average period for the fulfillment of obligations by the exporter is approximately 7.5 years [The United States Department of Commerce, 2007] on the territory of the importer's country. Given this circumstance, the calculations and estimates of the primary potential, technologies and other time-sensitive assets that are inherent in an offset transaction are quite complex and often unreliable. Thirdly, the government of the importing country needs to carefully assess the potential economic costs of the offset agreement that is being concluded. It is also not easy since the economic spendings include the costs of lost opportunities for using the resources involved in the offset transaction, as well as additional variable and fixed costs, which are sustained by the government of the importing country in the process of fulfilling the required conditions of the offset transaction. In this regard, sometimes in such agreements, the exporter uses a mark-up to the price, thereby transferring a part of the additional variable and fixed costs to the buyer. Thus, according to the estimates shown in Taylor, the average extra charge in offset transactions in the global economy as a whole is from 3 to 5% [Taylor, 2005. P. 117-132]. So, in most studies of the economic implications of offset transactions for an importing country, there is some skepticism, based on the inability to empirically estimate the direct benefits of such agreements.

The history of offset agreements

For the first time, offset deals appeared in Europe after the Second World War as an auxiliary mechanism to assist the economic recovery of a war-torn European economy. In the 20th century, after fulfilling the implementation of the Marshall Plan in the 60s, Western European countries, while buying American military goods, began to put forward additional requirements. The requirements imply organizing on the territory of these countries of subcontracting production of parts and components for various types of weapons and military equipment they buy. Historically, offset agreements have evolved in such a way that, in fact, at the initial stages of their appearance, offset transactions became a means of financing trade between countries in conditions when

there is a threat of significant trade risk, as well as any problems with the use of different national currencies in a trade transaction (for example, when two countries establish trade relations with each other, the amount of a trade transaction is significant, but the currency of one country is too susceptible to inflationary fluctuations).

Gradually, the practice of entering into offset agreements extended to developing countries that were primarily interested in the inflow of foreign investment from developed countries, as well as in the growth of their own infrastructure through the use of offsets. Offset transactions have received the most intensive development in the last two decades of the 20th century. Simultaneously, the forms of these transactions mainly depended on the level of economic development of countries. For example, developed countries used more modern versions of offset agreements based on the technology of transfer, development of co-production, and implementation of educational programs. At the same time, countries formed as a result of the collapse of the socialist bloc in the 90's of the 20th century, these new countries of Eastern Europe and the former USSR used various forms of offset agreements – from more modern forms in establishing trade relations with developed countries to the simplest options in expanding international trade with third world countries.² Thus, at the end of the 20th century, the total volume of offset agreements in the global economy began to grow immediately, as developing countries and countries forming the market realized that this mechanism provides additional benefits in international trade. Despite the fact, that theoretical economists argued that offset agreements have a distorting effect on commerce and reduce the effectiveness of international trade, in the early 1950s the number of countries using offset agreements in international trade was about 20, then by the end of the 20th century, their number has increased to 100³. Currently, almost 100% of offset transactions are in the field of international trade in armaments or other military goods, with more than 70% of these transactions due to the importing countries of defense industry products requiring the seller to sign such an agreement, the price of which must fully refund or exceed the essential cost of the contract. For example, in Austria and the Netherlands, the price of offsets in relation to the cost of acquisition contracts is the highest, and amounts to 174% and 118% respectively. Countries, having their foreign trade strategy aimed at avoiding offsets, are tending to reduce this figure. The lowest is in Taiwan and Thailand – 20% and 27% respectively [The United States Depart-

2 E. g., the Chinese government, demandingly included in offset agreements with countries of the former socialist bloc a requirement, according to which importers were obliged to reimburse Chinese-made goods as the barter to at least 40% of the transaction value.

3 The half-trillion dollars challenge: Designing offset strategies to build reputation, promote development. Avascent International, July 2012 // <http://www.avascent.com/wp-content/uploads/2013/02/Avascent-Offsets-2-White-Paper.pdf>.

ment of Commerce, 2007]. According to others, there has also been a significant increase in the intensity of the use of offset transactions in international trade. At the same time, the average cost of offset agreements in percent to the value of contracts for the purchase of the primary good increased in 1995 from 49% to 103% in 2005⁴. For major world manufacturers of defense products, offset obligations are so significant that companies have specific structural divisions⁵.

Modern stipulations of intensive development in international trade are rearranging the direction of changes in the content and forms of offset agreements. In general, there are three such directions. The first is to stimulate the development of clusters and cluster initiatives. This direction leads to the fact that offset transactions not only help to accelerate the advancement of defense industries and related industries but also contribute to the development of entire macro regions. For example, in 1998, the Malaysian government entered into an agreement for the joint production of warships with Germany at the Bashford shipyard, which included further investment in the development of the Malaysian economy. Moreover, according to this agreement, the Academy of the Navy and Shipping Industry, and the University of the Navy were established [Brauer, 2004. P. 54-65]. The second direction is the improvement of the institutional foundations of national innovation systems, which provide the possibility of conducting joint sectoral research, private sector partnerships, the dissemination of technology, and the constant renewal of personnel. Offset transactions in this direction are a tool that contributes to improving the quality of interaction between the sectors both in a separate national macro economy and in the global economy as a whole. Offset transactions are used recently to develop technology parks that provide for the development of scientific and technological base of countries. For this purpose, specialized universities are created, located on the territory of such parks, they have the aim of organizing innovative work, ensuring the growth of efficiency indicators, the R & D scale, and improving the quality of personnel. For example, Malaysia is in the process of developing a technological park of safety and security that is unmatched in South-East Asia. Turkey shows a similar example: the government intends to develop a techno-park using offset agreements. The fourth direction assumes that offset agreements contribute to the introduction of small and developing countries into global production chains. Such chains, during the past decade, have significantly transformed the way in which production models

function around the world, having a significant impact on international capital flows. It allowed many countries, using joint production under offset agreements, to gain access to world markets of goods and services and obtain a competitive position there. These four directions of modern developments in the content and forms of offset agreements, in general, contribute to establishing partnerships between different countries, which is also an additional positive stimulus for the development of the modern world economy.

Offset agreements and the WTO

Since offset agreements are becoming increasingly important in international trade, it is also necessary to consider the problem of the relationship of offset agreements with the basic principles and norms of the World Trade Organization (WTO). Thus, the "Government Procurement Agreement" signed in 1994 within the framework of the Uruguay Round of WTO Negotiations prohibits the use of offset agreements in international trade as tools that contradict the basic principles of the WTO (for the national regime and the most favored nation). So, Article XVI of this agreement defines the official position of the WTO in relation to offset transactions⁶. This article says that organizations in choosing sellers and suppliers of goods and services, or in evaluating applications and making contracts, should not use offset transactions. However, later in this article, it is stated that exceptions are possible. In regard to developing countries, namely that at the stage of accession, a developing country has the right to add a condition on the use of offset agreements that allow the importer to purchase local components for their products. Paragraph 2 of Article XVI stipulates that such a requirement should be a condition for participation in the procurement process, and not a criterion for fulfillment of contracts, the circumstances of which must be objective, clearly defined and non-discriminatory.

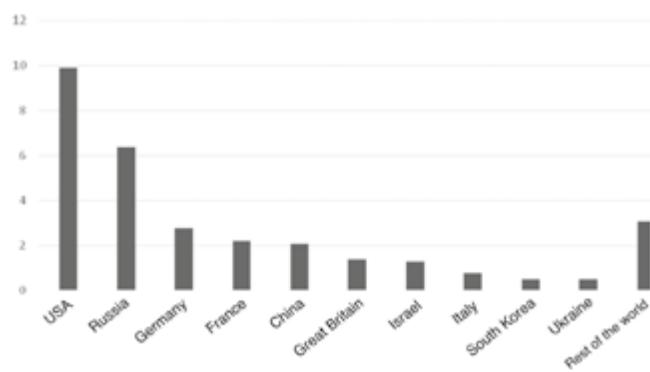
Article XVI is a decree of a multilateral agreement of the WTO, therefore, following it is advisory for members of the WTO and signing is not mandatory. In 2010, 40 of the 153 WTO members, at that time, joined this agreement (WTO-2010), announcing the need to comply with the conditions of perfect competition and transparency in government procurement policies. Thus, Article XVI reflects the general agreement of the WTO signatories of this convention in the issue of banning offsets from public procurement. However, this agreement goes with a number of notable exceptions. First, developing countries are not required to comply with this agreement. In particular, Article V defines special and differential treatment in public procurement for developing countries. The article argues that when signing trade arrangements, the parties, attempting to implement and apply the WTO government procurement agreement, should take into account, pri-

4 SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmaments and International Security // <https://www.sipri.org/sites/default/files/YB16-Summary-ENG.pdf>.

5 For example, for the company Lockheed Martin, one of the largest manufacturers in the world market for aerospace products, there are offset obligations on \$19 billion, which based on offset agreements with 12 countries of the world [The United States Department of Commerce, 2007].

6 The Agreement on Government Procurement (1994) // https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf

Figure 1. Sales of primary arms exporting countries in the global arms market in 2016 (in billions of US dollars)



marily, the specifics of socio-economic development, as well as financial and trade needs of the developing country (especially if the country relates to the group of least developed).

The conceptual framework that forms the possibility of such an exception from WTO rules is very similar to explanations formulated by the theory of the protection for nascent industries. According to this theory, as a rule, in developing countries there is a large share of new and inefficient firms with relatively high average total costs in comparison with the multinational corporations (MNCs) from developed countries that have been operating on the market for a long time. If these new firms begin to compete with MNCs, over time most of the “young” firms will disappear. In such a situation, the government may temporarily introduce an import tariff, which will allow new firms to gain explicit knowledge of the production process and introduce innovations, thereby reducing average costs. And while researchers are skeptical about the possibilities for obtaining clear benefits from the implementation of such a policy, other researchers find it logically justified and politically attractive.

The second reason for exceptions to Article XVI relates to national security and public health. Acquisition of military and defense goods in accordance with WTO regulatory requirements may be carried out within the framework of different forms of offset agreements. It is noted that this exception can be applied to all countries, and offsets may be involved in the request for proposals procedure, but they cannot be the decisive factor in determining the winner of the offer. Similar exclusion conditions are possible in situations where the government purchases goods and services for the healthcare sector.

Possibilities for Russia to use offsets in the arms trade

Currently, in the global market offset agreements are mainly used for weapon and military equipment. In view of the specifics for the development of this market, and the nature of competition in it, in fact, led to the formation of a buyer’s market, which gained all the market advantages in fulfillment trade agreements. The subjects of the proposal in this market trying to preserve

and expand its market share are bound to use offset transactions in this market [Khmelev, 2016]. In addition, in the global arms market in recent years there have been such trends as the increasing influence of globalization processes, a notable increase in competition between the leading weapon manufacturers, as well as marked rise in the cost of modernizing weapons by the countries – the largest weapon manufacturers, but at the same time an increase of the world arms exports in comparison with rising costs for the modernization and procurement of products of the military-industrial complex on a global scale.

In recent years, there has been an increase in the concentration of world exports in a limited number of countries. Thus, according to the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), total world exports of primary types of weapons amounted to \$31 billion⁷. In this value, 90% of the transactions fall on the 10 countries – leading exporters of weapons in the world economy. Russia ranks on the second place, and its share in total exports of primary types of weapons is 21.3%.

Although the global arms market in the total volume of world trade in the last fifty years has steadily decreased (from 3% to 0.5%, mainly due to a notable increase in production and export of civilian goods), its macroeconomic and political importance for arms exporters is quite significant. Stimulation of arms exports for a country, which has comparative advantages in the production of military and defense goods, contributes to a fuller usage of resources in its macro economy, provides an inflow of financial resources to the military-industrial sector, has a positive effect on the renewal of the armed forces, indirectly providing to the improvement of R & D, including in neighboring industries. Also, the countries-exporters of weapons solve their geopolitical tasks by participating in the world arms trade, including the military-political influence in the world and strengthening partnerships with the most significant geostrategic partners.

The share and place of Russia in the ranking of world exporters of weapons, shown in Figure 1, have become constant in recent years. However, conflicting data on the total value of contracts settled for the future, as well as possible and already occurring changes in the geographical and commodity structure of Russian arms exports, can lead to a reduction in Russia’s share in this market. This conclusion is in favor of the fact that in recent years there has been a shift in exports of made military products to the supply of spare parts and components, as well as avoidance of trade with Russia by its usual trading partner towards the purchase of arms from the United States and the EU. It is directly related to the change in the military-political balance of power in certain regions of the world, as well as economic and legal aspects of the state policy of foreign trade in armaments in different countries.

⁷ SIPRI Arms Transfers Database // <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Many researches have been committed to studying the significance of offset transactions in the development of the global arms market. In the work of D. Kilma, the forecast is made, according to which between 2012 and 2021 the total value of offset transactions for the 20 countries in which the practice of offset agreements is most popular will reach approximately 424.57 billion US dollars. Among these countries, for example, Indonesia, South Korea, and Taiwan show the highest growth rates on the cost of offset agreements, and by 2021 the Saudi Arabian market is expected to create the highest total value of military compensation obligations equaling 62.63 billion US dollars [Kilma, 2013].

According to a study by the consulting company Avascent Group, the global cost of offset agreements in 2016 should have increased by 225 billion US dollars⁸. At the same time, it is noted, in terms of increase in the accumulated offset obligations, that countries in the Middle East, North Africa, and Asia are leading.

Conclusion

The practice of offset transactions in Russia has insufficient attention. There are no regulatory legal acts that rule the procedure for the use of offset agreements by Russia in foreign trade transactions. In 2010, the Letter of the Ministry of Economic Development of Russia on December 10, 2010, No. 24106-CV / D13 appeared: "The main directions for introduction of the offset mechanism in the Russian Federation" [Maksimov, Magomedova, 2012. P. 11-18]. The content of the letter is not disclosed, but it is known that it initiated the amendment of the Federal Law No. 94-FZ on July 25, 2010: "On Placing Orders for Goods, Works, Services for State and Municipal Needs", aimed at

⁸ The half-trillion dollars challenge: Designing offset strategies to build reputation, promote development. Avascent International, July 2012 // <http://www.avascent.com/wp-content/uploads/2013/02/Avascent-Offsets-2-White-Paper.pdf>. Estimated data, actual data hasn't been presented yet.

resolving offset obligations in government procurement (in particular, paragraph 5.3 appeared, providing the possibility of implementing government contracts with the inclusion of counter-obligations).

In the main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2018 such a direction as stimulation of the transfer and adaptation of modern technologies by expanding the practice of using offset mechanisms [The main activities..., 2015; Kharlamov, Kharlamova, 2015. P. 121-124] is noted, but the term "offset transaction" in legal acts on federal and regional levels is absent. This serious legislative gap is present with significant restrictions on foreign economic and tax legislation, which form notable obstacles to implementing offset requirements for international customers. Therefore, at present, in the practice of Russian arms exports, such a system has emerged, that to a significant extent reduces the attractiveness of transactions for the purchase of Russian weapons to most important trading partners of Russia in this market.

Thus, for Russia, encouraging the practice of using offset schemes in the establishment of trade contracts on the world arms market, unlike technology transfer or organization of joint ventures [Amirova, 2017], creates opportunities to take a substantial share in this market and firmly establish itself on it for a long time.

It should be noted that despite the absence of legislative norms governing the practice on offset actions Russia has already arranged a number of general transactions in the world arms market that have all the signs of a classic offset. For example, MiG, the largest Russian manufacturer in the field of aircraft construction, commenced two offset contracts with India for a total amount of 55 billion US dollars in 2013. According to these agreements, the company has pledged to create repair and modernization centers for airborne radar stations and the maintenance of fighter equipment it supplies to India [Bombs in exchange..., 2013].

References:

- Amirova E. F. The impact of economic sanctions on the economy of the Russian Federation, counter-sanctions, the policy of import substitution; Problems of the agrarian economy in terms of import substitution. Materials of the international scientific-practical conference. Kazan: KSAU Publishing House. 2017. P. 229-234. In Russian
- Bombs in exchange for food. What do gunsmiths do to increase sales // <https://lenta.ru/articles/2013/10/10/offset/> In Russian
- Brauer J. Economic aspects of arms trade offsets. In: Brauer J, Dunne P (eds) Arms trade and economic development. Routledge. London, 2004. P. 54-65.
- Kharlamov A. V., Kharlamova T. L. Globalization and systemic changes in the management of the Russian economy. *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2015. No. 2 (54). P. 121-124. In Russian
- Khmelev I. B. The role of offset agreements in the promotion of products on the global arms market. *Transportnoye delo Rossii*. No. 5. 2016. P. 86-89. In Russian
- Kilma D. Military offsets and in-country industrialization. Market Insight. Frost-Sullivan, 2013.
- Maksimov Y. N., Magomedova Z. G. Offset mechanism as a way to improve the competitiveness of Russia. *Vestnik AKSOR*. 2012. No. 2. P. 11-18. In Russian
- Taylor T. K. A transaction cost approach to countertrade and offsets in international government procurement. *Journal of International Business and Economics*. 2005. No. 3 (1). P. 117-132.
- Taylor T. K. Using offsets as an economic development strategy. In: Brauer J, Dunne P (eds) Arms trade & economic development. Routledge. London, 2004. P. 30-43.
- The main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2018 (approved by the Government of the Russian Federation on May 14, 2015). In Russian
- United States Department of Commerce. Offsets in defense trade: annual report to Congress, 12th ed. U.S. Government Printing Office, Washington, 2007.

ТРАНСГРАНИЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО ДОВЕРИЯ: ПОПЫТКИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

ВАЛЕНТИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КОМЛЕВА, доктор социологических наук, декан факультета международного регионоведения и регионального управления, Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: komleva@ranepa.ru

Аннотация: Слабая эффективность международных институций в урегулировании конфликтов, неустойчивость международных партнёрств в условиях усиления международной конкуренции за рынки сбыта, ресурсы, человеческий капитал, территории – поставили проблему доверия во главу почти всех направлений международного сотрудничества, актуализировав поиск механизмов формирования и укрепления доверительных отношений. Доверие в международном сотрудничестве стало самостоятельным объектом воздействия и регулирования.

Большая часть современных исследований доверия в условиях развития трансграничных процессов и интеграций носит характер описания проблемы, без попыток его глубокого политологического и социологического анализа.

Формирование трансграничного пространства доверия явилось одним из эффектов глобализации и развития трансграничных партнёрств и появления трансграничных акторов, влияющих на международное сотрудничество. Трансграничное пространство доверия определяется как совокупность правовых, организационных и технических условий, согласованных государствами-членами с целью обеспечения доверия при межгосударственном обмене данными и электронными документами между уполномоченными органами. Вместе с тем, проблема гораздо шире и глубже, так как институционализация доверия в трансграничном пространстве предполагает, что акторы сотрудничества будут следовать институциям, принятым участниками партнёрства.

Данная статья является результатом авторского осмысления и исследования феномена институционализации доверия в трансграничном пространстве.

Ключевые слова: Генеральный секретарь ООН, эффективность, доверительные отношения, трансграничное пространство

.....
Статья поступила в редакцию 7 апреля 2019 года.
.....

Комлева В.В. Трансграничное пространство доверия: попытки институционализации. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 77–80.

CROSS-BORDER TRUST SPACE: ATTEMPTS TO INSTITUTIONALIZE

KOMLEVA VALENTINA VYACHESLAVOVNA, Doctor of Sociology, Dean of the Faculty of Foreign Regional Studies and Regional Administration, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: komleva@ranepa.ru

Abstract: The weak effectiveness of international institutions in resolving conflicts, the instability of international partnerships in the face of increasing international opposition for markets, natural resources, human resources, and territories have placed the issue of confidence at the head of almost all areas of international cooperation, updating the search for mechanisms to form and strengthen the trust. Trust in international cooperation has become an independent object of influence and regulation.

Most modern studies of trust in the context of the development of cross-border processes and integrations have the character of describing the problem, without attempting its extensive political and sociological analysis.

The creation of the cross-border trust space itself was one of the effects of globalization and the development of cross-border partnerships as well as the emergence of cross-border actors influencing on international collaboration. A set of legal, organizational and technical conditions agreed upon by member states to ensure trust in the interstate exchange of data and electronic documents between authorized bodies is defined as the cross-border trust space. At the same time, the problem is much broader and deeper, since the institutionalization of trust in the cross-border space implies that the actors of cooperation will follow the institutions adopted by the participants of the partnership.

This article is the result of the author's comprehension and research into the phenomenon of the institutionalization of trust in a cross-border space.

Keywords: UN Secretary-General, efficiency, trusting relationships, cross-border space

.....
The article was received on April 7, 2019.
.....

Komleva V.V. Cross-Border Trust Space: Attempts to Institutionalize. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 2. P. 77–80.

Introduction

“Trust Deficit Disorder” – the UN Secretary-General António Guterres made such a diagnosis, speaking at a meeting of the 73rd session of the UN General Assembly in September 2018¹. The weak effectiveness of international institutions in resolving conflicts, the instability of international partnerships in the face of increasing international opposition for markets, natural resources, human resources, and territories have placed the issue of confidence at the head of almost all areas of international cooperation, updating the search for mechanisms to form and strengthen the trust. Trust in international cooperation has become an independent object of influence and regulation. One of the mechanisms for building and strengthening trusting relationships is considered to be institutionalization of trust in the cross-border space of international cooperation. This article is the result of the author’s comprehension and research into the phenomenon of the institutionalization of trust in a cross-border space. At the 10th Gaidar Forum “National Development Goals and Global Trends” during the expert discussion “Does Europe still stretch from Lisbon to Vladivostok?”² conclusions and generalizations more than once became the subject of expert interest and discussions.

Modern studies and attempts to build trust

Most modern studies of trust in the context of the development of cross-border processes and integrations have the character of describing the problem, without attempting its extensive political and sociological analysis. In this connection, the methodological basis of the research of trust continues with works of F. Fukuyama, P. Sztompka, F.A. Buari, G. Garfinkel, and others [Fukuyama, 2004. P. 730; Buari, 2001. P.178; Sztompka, 2010. P. 324-342; Garfinkel, 2009. P. 3-25].

The generalization of solid attempts to build trust has led us to the conclusion that there is a significant contradiction. On the one hand, attempts to develop basic norms and rules of trust relationships intensify (assuming that their rationing and transparency will make the partners more trustworthy). On the other hand, violation increases punishment for their non-execution (for example, in the form of sanctions), which, as a result, reduces the level of trust between partners (and in some cases, completely ruins it). A broader analysis of the mechanism of institutionalization of trust in the context of its current crisis leads to the idea of the establishment of an international mechanism for the enforcement of trust.

Even with deep mutual harmony for each other, with a long experience of trusting relationships, there are

still attempts to formalize and institutionalize tools of trust. The principle “trust, but verify” has become one of the basic principles of international cooperation. This is quite normal in reality when each partner pursues his own benefit and interests. In general, this is not logical for international relations, but not entirely relevant in such a particular case as international cooperation. The mutual coordination of decisions and actions of partners to achieve common goals and benefits is defined as International cooperation. However, such coordination of trust becomes not efficient.

The essence of trust lies in the confidence of the participants to the relationship that the actions of each other will be positive, decent and best meet the expectations of each participant to the association. The attributes of trust are loyalty, honesty, mutual accessibility of confidential information, solidarity, compliance with the agreed rules, actions within these rules, even in unusual situations. We define trust in a cross-border space as a kind of confidence that implies relationships outside of any boundaries. There are common goals and benefits, the accomplishment of which is possible only under the condition of joint actions; positive actions in association with each other. To better understand the complexity of forming such a level of trust, you can refer to the analysis of relations between the EU states or the EAEU countries. Based on these results, it will not be difficult to understand how hard it is to achieve trust in international cooperation, where expectations are determined by the interests and needs of international actors, which represent interests of the structures and communities of their countries. For example, states act on the basis of their national interests, which related to the problem of integrity and ensuring security.

This is where the main social contradiction arises. There are some main factors like the influence of national actors on the conditions and criteria; confidence indicators in the context of the need for cross-border collaboration; the need for greater openness of public, political, economic, and socio-cultural national systems. In other words, there is a clash between the needs of international actors (especially of the national level), the need to realize their interests with the need to coordinate mutual decisions and actions to achieve mutual benefits from cooperation. In these conditions, attempts are being made to institutionalize the trust. Enhancing such attempts is related to the functions that trust in international cooperation can perform. Note the most important of them. Firstly, confidence allows you to coordinate interactions based on an understanding of mutual benefits and mutual limitations to achieve a common goal. Secondly, trust allows saving on control measures and rechecking each other. This is an enormous saving. Thirdly, trust serves as an excuse, a legitimizing argument for the actions of partners, replacing their rational explanation. And in some cases, it makes such an explanation unnecessary. Thus, trust is an attributive start to international cooperation.

1 UN Secretary-General: the world is “sick”, and the main medicine is the restoration of trust and multilateral order // <https://news.un.org/ru/story/2018/09/1338942>

2 “Does Europe still stretch from Lisbon to Vladivostok?” // <http://gaidarforum.ru/program/15-yanvarya/prostiraetsya-li-evropa-po-prezhnemu-ot-lissabona-do-vladivostoka-/>

Cross-border trust space

The creation of the cross-border trust space itself was one of the effects of globalization and the development of cross-border partnerships as well as the emergence of cross-border actors influencing on international collaboration. In the EAEU Cross-Border Trust Space Development Strategy, was made one of the first attempts to define a cross-border trust space (2016)³. A set of legal, organizational and technical conditions agreed upon by member states to ensure trust in the interstate exchange of data and electronic documents between authorized bodies is defined as the cross-border trust space. As we see, an attempt to formalize the relationship of trust is developing in the field of electronic interaction. At the same time, the problem is much broader and deeper, since the institutionalization of trust in the cross-border space implies that the actors of cooperation will follow the institutions adopted by the participants of the partnership.

How the institutionalization of trust derives?

First: through the development and introduction into international practice of norms, rules, so as not to cause fear in the hostile intentions of partners. The experience of such regulation is quite deep in international law. At the level of international organizations, many documents were adopted. In particular, the UN Secretary-General notes that "over the past decades we have created a solid foundation for international cooperation. ... we created institutions, norms, and rules to promote common interests."⁴

An attempt to create norms and rules in the cross-border space is undertaken, for example in the EAEU the Strategy for the Development of the Cross-border Trust Space is adopted. The first stage the Trust Strategy was implemented in October 2018, and an action plan for the implementation of the second stage was approved.

However, the issues of recent years show that the norms and rules of international law are becoming "a set of gentlemen's agreements", the observance or non-observance of which depends on the actual needs and interests of international actors (first of all, the states). Attempts to impose sanctions on violators do not have the expected result. In addition, «old» states and some international organizations fall into the sphere of regulation. Although, there are the newest cross-border actors, such as cross-border civil society institutions, religious networks, cross-border journalism (and some others), whose role in creating or destroying confidence should be the subject of a separate study, remain outside international regulation.

Second: the creation of regional and international partnerships that coordinate and regulate the international activities of the partnership's participants. For example,

in recent years, various kinds of integration associations have intensified. Participants of such structures, as a rule, are states. In fact, trust in such institutions rests on 1) the benefits received by each partner; 2) on the mechanism of coercion, forcing partners to behave in accordance with the expectations of other partners and common goals. As a minimum, the risks of such an institutionalization of a trust consist in non-observance of generally accepted norms and rules by one or several participants, or their withdrawal from a partnership in the event of a more profitable partner outside integration. As a maximum, the risks are associated with the conscious activity of one of the actors in the dissolution of the partnership (creating the prerequisites for its destruction or destabilization); with the transfer of confidential information of the partnership to another party, interested in its destabilization or destruction.

Third: the presence of traditions, rituals, encouraging or obliging actors to act in a certain way. This is the most difficult problem, both for theoretical and practical understanding. In many ways, it is connected with the political culture of society, religious factors and the history of trusting relationships. For example, the cooperation of Russia and a number of countries in Asia, Africa, and Latin America, still rests on the trust in Russia, which was accumulated back in the USSR.

Fourth: the mechanisms of corruption and lobbying. Even if this statement seems an oxymoron, corruption and lobbying contributes to the growth of trusting relations between the participants of international cooperation, they are forms networks of interdependent participants. In cross-border corruption, trust is institutionalized by special rules and regulations, while lobbying is recognized as the norm and many foreign actors use the services of lobbyists. However, the basic essence of such institutionalization does not change - trust is ensured by obtaining benefits from such a "partnership", by sanctions against the "violators" of the adopted norms and rules, or by those whose actions do not match the expectations of the majority of participants.

At the same time, corruption and lobbying are the reasons for the loss of trust in international cooperation; this is the issue, about which many scientific works already were written. International anti-corruption institutions established. An analysis of their activities reveals a curious tendency. As a rule, international institutions focus its attention on national corruption and rarely shows the problem of lobbying and corruption in the international institutions within themselves, where decisions are made at the international level.

The mechanisms of corruption and lobbying are used not only by traditional international actors (states, international organizations, etc.) but also by the newest cross-border actors. And if in relation to traditional actors, anti-corruption regulators have been developed (even if they are not very effective), then there are no such regulators in relation to the newest cross-border actors. This situation creates not only a threat to the established, although fragile, systems of international, regional and interstate trust. There is also the risk of a loosening of the homeostasis of the whole international system.

3 The decision of the Collegium of the Eurasian Economic Commission "On the Strategy for the Development of the Cross-Border Space of Trust" on September 27, 2016 No. 105 // <http://docs.cntd.ru/document/456017205>

4 UN Secretary-General: the world is "sick", and the main medicine is the restoration of trust and multilateral order // <https://news.un.org/ru/story/2018/09/1338942>

Conclusion

So what do we do?

The history of the formation and development of confidence-building measures reveals their variety and multifunctionality, indicating a continuous expansion of the toolkit for forming trust relationships. Therefore, there are resources to increase trust between the actors of the cross-border cooperation space.

In practical terms:

There is an assumption that the new principle of “balance of goals” should come to replace the old ones of “balance of power” and “balance of interests” [Dankin. P.311]. The assumption was scientifically substantiated and verified. In this case, trust-building measures are pragmatic steps, new mechanisms for harmonizing goals. Steps to reduce unwarranted suspicion. The advancement of such mechanisms is possible in the context of increased transparency in the development and decision-making processes.

Analysis and international legal consolidation of the emerging practice of the participation of the newest cross-border actors in the development of trust-building measures are needed.

As a representative for the system of science and education, I would like to note the importance of including in the educational process of future specialists in international cooperation, educational modules related to the study of trust-building mechanisms.

In scientific and theoretical terms, it is advisable:

- to organize applied elaborations in the creation and operation of a trust. It would be useful to make an inventory of existing trust-building measures and develop a draft conceptual model of a trust strategy in different situations. Meanwhile, the evolution of trust-building measures is on the path of increasing their coercive nature (from political to legal obligation);
- to study deep, historically established foundations of informally institutionalized trust. In a number of political cultures that are also reproduced in the modern cross-border space. The results of such applied researches may help identify and use in international practice the underlying mechanisms of confidence and solidarity that underlie trust;
- to develop methods for changing trust in cross-border conditions. The question is still open: how to measure trust in international cooperation? A small group of methods describes the current state of the problem. But it only reveals and does not provide an understanding of the mechanisms and tools for trust-building, according to the context of increasing cross-border conditions. In addition, there is no system of monitoring trust in international cooperation;
- to popularize Russian and foreign research on actions by international actors in a cross-border space and research on trust itself.

References:

- Buari, F. A. Public relations or trust strategy. M.: Infra-M, 2001. P. 178. In Russian
- Garfinkel G. The concept and experimental studies of “trust” as a condition of stable concerted actions. *Sotsiologicheskoye obozreniye*. 2009. Vol. 8. No. 1. P. 3-25. In Russian
- Dankin D. M. The problem of political trust in international relations.

- Dissertation of Doctor of Political Sciences. M., P. 311. In Russian
- Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Trans. from English. M.: “Publishing House AST” LLC: CJSC RPE “Ermak”, 2004. P. 730. In Russian
- Sztompka P. Culture of trust // *Sztompka P. Sociology: analysis of modern society*. M.: Logos, 2010. P. 324-342. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Borders in Central Europe after the Schengen Agreement / Tomáš Havlíček, Milan Jeřábek, Jaroslav Dokoupil, editors. Cham, Switzerland : Springer, 2018. 239 pp.

This book is the result of research into the considerable impacts the signing of the Schengen Agreement has had on the border regions of the signatory, in particular the Central European internal borders. The analysis provides an in-depth look at European integration, development and perception at the state level as well as in the selected border regions of Central Europe. The book discusses results from population questionnaires in this region, and presents the most important features of development of border regions within Central European internal borders/borderlands after the Schengen Agreement. This book is suitable for students and researchers dealing with the borderlands, but also outlines sufficient information to be of interest to regional planners and policy makers.



Халевинская Е.Д. Интеграция, сотрудничество и развитие на постсоветском пространстве. Монография. М.: Издательство «Магистр», 2019. 200 с.

Развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве является инструментом развития национальной экономики в эпоху глобализации мирового хозяйства. Россия участвует и будет участвовать в разноскоростных, разноформатных и разноуровневых региональных интеграционных процессах. Работа посвящена анализу деятельности СНГ, ЕврАзЭС, ТС, ЕАБР, ШОС, ОДКБ и некоторых других организаций на постсоветском пространстве, особенностям их функционирования, перспективам и роли Российской Федерации в интеграционных процессах на постсоветском пространстве. Несмотря на все существующие между организациями различия в целях, структурах, формах и механизмах реализации их деятельности, стратегической целью можно назвать интеграцию их участников в мировое хозяйство для обеспечения более высокого качества жизни населения постсоветских государств. Для научных работников, специалистов, занимающихся проблемами интеграции, студентов вузов.

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И «ACQUIS COMMUNAUTAIRE»

ВАЛЕРИЯ ИГОРЕВНА БАРЦИЦ, студентка международно-правового факультета Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: vbarcic@gmail.com

Аннотация: В статье раскрыты происхождение и генеалогия понятия «acquis communautaire» и содержание «правового наследия Европейского союза», показан динамический характер его объема и содержания в зависимости от целей политики ЕС, отмечен феномен «acquis communautaire» как инструмента внутренней и внешней политики Евросоюза. Автор предлагает рассматривать данный феномен от самых истоков европейской интеграции, от зарождения и трансформации концепции «стандартов цивилизованности» до его современного содержания. Понятие «acquis communautaire» символизирует все правовые и политические достижения Европы за всю историю ее существования. Юридические и политические стандарты, воплощенные в «acquis communautaire», в значительной степени заменили более старую формулировку «стандартов цивилизованности». Тем не менее, в науке и практике права Евросоюза пока не сложилось единого подхода к пониманию объема и содержания «acquis communautaire». Автор приходит к выводу, что «acquis communautaire» – это не столько правовая категория, сколько комплексное и междисциплинарное понятие, включающее в себя первичное и вторичное право ЕС, «мягкое» право, а также «ненормативные» источники. «Acquis communautaire» отражает динамический характер правового порядка Европейского союза, это постоянно развивающаяся концепция, которая затрагивает юридическую, политическую, социальную и историческую сферы. При этом универсальный характер «acquis communautaire» обуславливает необходимость уточнения содержания каждого его элемента в каждом конкретном случае применения этого понятия. Так, во внутренней области применения «acquis communautaire» институтами Евросоюза прежде всего преследуется цель развития ЕС на основе его политического, правового, экономического и культурного наследия. Во внешней области применения поставлена цель по «продвижению» ценностей и принципов Европейского союза за его пределы, по максимальной подготовке стран-кандидатов к вступлению в ЕС и адаптации передовых достижений экономического, политического и правового сотрудничества третьими странами. Автор придерживается мнения, что «acquis communautaire» меняет сферу своей деятельности в соответствии с целями его применения.

Ключевые слова: Европейский союз, «acquis communautaire», «стандарты цивилизованности», европейская интеграция, наднациональная правовая система

Статья поступила в редакцию 10 апреля 2019 года.

Барциц В.И. Право Европейского союза и «acquis communautaire». *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 81–86.

EUROPEAN UNION LAW AND THE 'ACQUIS COMMUNAUTAIRE'

VALERIA I. BARTSITS, a student of the Faculty of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University), Ministry of Foreign Affairs of Russia (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: vbarcic@gmail.com

Abstract: The article reveals the origin and genealogy of the concept of 'acquis communautaire' and the content of the 'legal heritage of the European Union', shows the dynamic nature of its scope and content depending on the objectives of EU policy, notes the phenomenon of 'acquis communautaire' as an instrument of EU internal and external policy. The author proposes to consider this phenomenon from the very beginnings of European integration, from the birth and transformation of the concept of 'standards of civilization' to its modern content. The concept of 'acquis communautaire' symbolizes all the legal and political achievements of Europe in the entire history of its existence. The legal and political standards embodied by the 'acquis communautaire' largely replaced the older and visceral formulation of 'standards of civilization'. Nevertheless, in science and practice of the law of the European Union there has not yet been formed a unified approach to understanding the scope and content of the 'acquis communautaire'. The author comes to the conclusion that the 'acquis communautaire' is not so much a legal category as a complex and interdisciplinary concept, including the EU primary and secondary law, 'soft' law, as well as 'non-normative' sources. 'Acquis communautaire' reflects the dynamic nature of the legal order of the European Union; it is a constantly evolving concept that affects the legal, political, social and historical sphere. At the same time, the universal nature of the 'acquis communautaire' makes it necessary to clarify the content of each of its elements in each specific case of application of this concept. Thus, in the domestic field of application of the 'acquis communautaire' by the institutions of the European Union, the main goal is to develop the EU based on its political, legal, economic and cultural heritage. In the external field of application, the goal is to 'promote' the values and principles of the European Union beyond its limits, to maximize the preparation of candidate countries to join the EU and to adapt advanced achievements of economic, political and legal cooperation by third countries. The author is of the opinion that the 'acquis communautaire' changes the scope of its activities in accordance with the objectives of its application.

Keywords: European Union, 'acquis communautaire', 'standards of civility', European integration, supranational legal system

The article was received on April 10, 2019.

Bartsits V.I. European Union law and 'acquis communautaire'. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 2. P. 81–86. In Russian

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Введение

История европейского континента характеризуется персистентным наличием процессов политической, экономической и правовой интеграции стран Европы. В результате многочисленных трансформаций на европейском континенте был создан Европейский союз (ЕС) как уникальная форма межгосударственного сотрудничества и наднационального экономического и правового регулирования. При этом процессы европейской интеграции обусловили появление новых форм политико-экономического и правового сотрудничества, показывающих преимущества и выгоды европейской модели региональной интеграции для стран всего мира.

Представляется, что в правовой и юридической сфере Европейский союз – единственный пример уникальной успешно функционирующей наднациональной правовой системы в рамках отдельно взятой региональной международной организации, характеризующейся верховенством и прямым действием её норм в странах – членах ЕС, а также так называемым «*acquis communautaire*» – правовыми достижениями, которые должны разделять и применять как страны – члены ЕС, так и страны, претендующие на получение членства ЕС. Вместе с тем, пока не сложилось единого подхода к унифицированному толкованию объема и содержания термина «*acquis communautaire*» в праве ЕС. В этих условиях возникают сложности в странах – членах ЕС и третьих странах при имплементации «*acquis communautaire*» в правовые системы и правоприменительную практику. Тем самым возникает потребность в единообразном толковании и использовании «*acquis communautaire*», раскрытии его характера и содержания как во внутренней, так и во внешней сфере применения ЕС, выработке подходов к единому представлению объема и содержания «*acquis communautaire*».

История возникновения понятия «*acquis communautaire*»

Примечательно, что основной функционал «*acquis communautaire*» практически полностью заимствован у «стандарта цивилизованности» [Stephen, Beers Sampson, 2003], который выполнял функцию правовой доктрины и являлся, как считает Геррит Гонг, «неотъемлемой частью доктрин международного права, существовавших в то время» [Gong, 1984. P. 14]. На основе этого принципа государства классифицировались на три категории: «цивилизованные», «получившие цивилизованные» и «варварские». По мнению Хедли Булла, появление «стандарта цивилизованности» связано прежде всего с необходимостью налаживания коммуникаций между европейскими и неевропейскими народами [Bull, 1984. P. VIII]. Чтобы войти в так называемую «семью народов» (Family of Nations), государству необходимо было соответствовать обязательствам, обязанностям и другим критериям, разработанным европейцами, для определения «ци-

вильзованной» нации. Большинство существовавших тогда восточных государств, например, Османская империя, Япония, Китай или Сиам, уже имевшие достаточно прочные позиции на мировой арене, по мнению европейских политиков, не соответствовали этому международно-правовому критерию.

До конца XIX века «стандарт цивилизованности» не был юридически оформлен, что в какой-то степени усложняло контакты европейских держав с неевропейскими народами и, в конце концов, привело к необходимости его формулирования и закрепления в писаной форме. По мнению Геррита Гонга, «эти стандарты и критерии должны быть четко сформулированы в ходе интенсивного взаимодействия со странами, незнакомыми с обычной европейской международной практикой» [Gong, 1984. P. 32].

В этой связи для кодификации «стандарта цивилизованности» ученые-международники разработали набор из пяти ключевых требований:

- «цивилизованное» государство гарантирует основные права, то есть право на жизнь, достоинство и собственность; свободу передвижения, торговли и религии, особенно для иностранных граждан;

- «цивилизованное» государство представляет собой организованную политическую бюрократию, эффективно управляющую государственным аппаратом и способную к самообороне и защите;

- «цивилизованное» государство придерживается общепринятого международного права, в том числе законов войны; оно также поддерживает внутреннюю систему судопроизводства, кодексов и писаных законов, гарантирующих справедливость для всех субъектов в пределах своей юрисдикции, как иностранных, так и коренных жителей;

- «цивилизованное» государство выполняет обязательства международной системы путем поддержания адекватных и постоянных каналов дипломатического обмена и коммуникации;

- «цивилизованное» государство в целом соответствует общепринятым нормам и практике «цивилизованного» международного общества, например, считаются неприемлемыми и нецивилизованными такие деяния, как ритуал сати (самоожжение вдов), многоженство, рабство и т.д.

Из других функций «стандарта цивилизованности» можно выделить следующие: инструмент иерархической классификации, гегемонистский идеал, формирование европейской идентичности.

Европейские державы видели колониализм как средство распространения «цивилизации» в отсталые, непросвещенные регионы земного шара. «Стандарт цивилизованности» был не просто юридическим инструментом, а механизмом иерархической классификации стран и народов для оправдания господства над неевропейскими народами и проведения колониальной экспансии как гуманитарной и цивилизационной миссии.

Наконец, «стандарт цивилизованности» носил ге-

гемонистский характер. Его кодификация и интеграция в международное право, а также навязывание через договоры, подписанные с неевропейскими странами, фактически делало невозможным появление других «цивилизаций» и соответствующих «стандартов». Европейские ценности, нормы и институты считались универсальными и использовались для оценки прогресса других народов. Систематизация «стандарта цивилизованности» в рамках международного права и распространение его посредством международных соглашений и договоров, заключаемых с неевропейскими государствами и народами, превратили его в универсальный эталон, с помощью которого определялся уровень прогресса в других государствах [Schwarzenberger, 1955. P. 220].

В конце XIX и начале XX веков «стандарт цивилизованности» постепенно теряет свою популярность. По мнению Х. Булла, именно антиколониализм потопил «цивилизационный» проект колониальных держав. Вторая причина снижения популярности стандарта цивилизованности, по мнению Х. Булла, заключалась в повышенной однородности политических сообществ, к которой привела его реализация. Он предполагает, что различие между «цивилизированным» и «нецивилизированным» утратило свое значение, поскольку все современные государства отвечают необходимым критериям [Bull, 1984. P. IX].

Геррит Гонг предлагает несколько иную аргументацию. По его мнению, снижению популярности «стандарта цивилизованности» способствовало одновременное наличие двух сил: внешней, заключающейся в колониальном сопротивлении, и внутренней, подрывающей «стандарт цивилизованности» и исходящей из самой Европы, «субъективные и молчаливые предположения о цивилизации сделали «стандарт» не только трудным для определения, но и невозможным для применения [Gong, 1984. P. 84; 22]. Европа сама не смогла оправдать свой «стандарт цивилизованности». Фашизм, две мировые войны, холокост и жестокость колониализма сделали гегемонистские претензии Европы на цивилизацию несостоятельными.

Вместе с тем это не означает полного исчезновения «стандарта цивилизованности», скорее, его преобразование или перенастройку в более новые формы, в частности, «стандарт современности», или «стандарт прав человека» [Stephen, Beers Sampson, 2003. P. 15].

Выделяют еще одну функцию стандарта цивилизованности – формирование европейской идентичности. В некотором смысле эта «европейская идентичность» под «стандартом цивилизованности» была намного сильнее, чем ее современный европейский коллега (Acquis Communautaire), поскольку она связывала европейские дискурсы, договоры и политику. «...Европа отказалась от «стандарта цивилизованности» в середине XX века, потому что стало ясно, что европейские претензии на гегемонию над цивили-

зацией были ничтожны...» [Stephen, Beers Sampson, 2003. P. 15].

Европейские державы вернулись к «чистому листу», при этом в первую очередь они сосредоточились на внутреннем уровне, чтобы найти средство воссоздания новой европейской идентичности. Это означало замену субъективных, изначальных элементов «стандарта цивилизованности» четко кодифицированным набором критериев.

Вот так можно кратко охарактеризовать контекст, окружающий правовое наследие и родословную «acquis communautaire». Неслучайно и то, что *acquis* включает ряд компонентов, являвшихся краеугольными камнями «стандарта цивилизованности», в частности, принцип взаимного обмена, строгое соблюдение прав и обязанностей соглашений, гармонизированные правовые и институциональные структуры, а также категоричный характер членства (т.е. либо полное соответствие *acquis communautaire*, либо несоответствие, исключая переходные формы).

Вместе с тем *acquis* несет те же функции, что и «стандарт цивилизованности». Основное различие между ними заключается в форме и степени формирования чувства общей идентичности среди европейцев. *Acquis* направлен в большей части на внутреннюю архитектуру Европы, нежели на внешнюю политику. Однако тенденция отдельных европейских чиновников использовать его в качестве идентификатора европейских ценностей и измерения прогресса третьих стран в некоторой степени соответствует прежним подходам.

Ранний этап европейской интеграции подразумевал, что страны – кандидаты на вступление в Европейское экономическое сообщество, в 1993 году преобразованное в Европейский союз, должны не только принять общее правовое наследие ЕЭС, но и дать свое согласие на участие в будущих инициативах, которые ведут к углублению политического сотрудничества между странами – членами.

Первое упоминание «*acquis communautaire*» на официальном уровне происходит в 1969 году, когда Великобритания, Ирландия и Дания начали процедуру вступления в ЕЭС, например, ссылки на этот термин присутствуют в Рекомендации (Advisory Opinion) Европейской комиссии Совету ЕЭС относительно заявки этих стран на вступление в ЕЭС¹. Однако в самих «актах вступления» ссылки на «*acquis communautaire*» отсутствуют. Через некоторое время Суд ЕЭС признал существование определенных правил, включающих в себя все, что «общество достигло для единства рынка»².

Впоследствии использование термина значительно расширило его содержание и объем. Первая попытка упорядочения и систематизации элементов

1 Бюллетень ЕЭС, 1969. Прилож. 9/10.

2 Объединенные дела 80 и 81/77. *Commissionnaires Reunis et Ramel*, 1978.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

«*acquis communautaire*» была сделана в проекте Конституционного договора ЕС от 29 октября 2004 года. В одном из разделов проекта Конституционного договора Европейского союза, посвященных правопреемству и юридической целостности, перечислены основные элементы «*acquis communautaire*», в том числе: учредительные договоры ЕС; акты институтов ЕС; договоры между институтами ЕС; решения и соглашения, принятые представителями правительств стран – членов ЕС; соглашения между странами – членами по разным вопросам деятельности ЕС.

Проект Конституционного договора ЕС ассоциировал понятие «*acquis communautaire*» прежде всего с правом Европейского союза, оно употреблялось как правовое понятие, содержащее акты институтов ЕС, которые имеют как обязательную юридическую силу, так и необязательный характер. Однако Лиссабонский договор 2007 года уже не преследовал цели систематизации элементов «*acquis communautaire*» в текстах учредительных договоров ЕС, и этот термин упоминается в нем только в контексте «Шенгенского *acquis*» (Протокол № 21, ст. 2; Протокол № 22, абз. 3 преамбулы, ст. 2 и Приложение к Протоколу; ст. 2 Лиссабонского договора).

Динамичная природа этого термина предполагает дальнейшие его изменения, отражающие политическую и правовую эволюцию ЕС. Кроме того, «*acquis communautaire*» не упоминается намеренно – с целью избежать восприятия любых намеков на существование наднациональной правовой системы ЕС, подобной «стандарту цивилизованности», которая может стать основой государственно-подобного объединения в Европе [Петров, 2011].

«Европейский союз способен расширяться, если будут не столько реализованы принципы «*acquis communautaire*» и эффективно включены в национальные правовые порядки, сколько глубоко интегрированы в набор ценностей самих граждан»³. Европейские границы также являются «моральными границами»: границами правосудия и человеческого достоинства, границами свободы и признанием разнообразия. Поэтому можно сделать вывод о том, что политическая граница Европейского союза это и есть концепция «*acquis communautaire*» и что расширение Европейского союза является переконфигурацией этой границы. Европейская идентичность не может быть подчинена соблюдению естественных географических границ Европы, она обогащается и питается культурным разнообразием субъектов, которые ее составляют и желают присоединиться [Adamson, Triadafilopoulos, Zolber, 2011. P. 843–859].

Таким образом, от самых истоков европейской интеграции, от перенастройки «стандарта цивилизованности», понятие «*acquis communautaire*» символизирует все правовые и политические достижения

Европы за всю историю ее существования. В настоящее время оно приобрело черты динамичного и комплексного понятия, применяемого во внутренней (в качестве основы всей структуры ЕС) и внешней (в качестве главного условия завершения переговоров о вступлении в ЕС для страны – кандидата) сфере деятельности Европейского союза.

Юридические и политические стандарты, воплощенные *acquis*, в значительной степени заменили более старую и висцеральную формулировку. Тем не менее, одной из проблем, отражающих концепцию «*acquis communautaire*», является «скользящая природа» самого термина. Хотя в настоящее время *acquis* охватывает сотни тысяч страниц документации, это, по словам Анны Михальски и Хелен Уоллес, напоминает «то, о чем все слышали ... , но никто не знает, как это выглядит» [Michalski, Wallace, 1992. P. 35].

Понятие «*acquis communautaire*» в современной юридической науке

Институты Европейского союза используют понятие «*acquis communautaire*» преимущественно в качестве правовой категории, а также как синоним термина «законодательство ЕС»⁴. Применение подобного подхода наблюдается и в проекте Конституционного договора ЕС, где такие понятия как «*acquis communautaire*» и «правовая система ЕС» нередко взаимозаменяют и взаимодополняют друг друга⁵.

Вместе с тем, многие западные учёные-европеисты оспаривают употребление понятия исключительно как юридической категории. В одном из подходов отмечается, что понятие «*acquis communautaire*» выходит далеко за рамки права Европейского союза, и включает в себя «все правоотношения, регулируемые учредительными договорами ЕС, в том числе вторичное законодательство и судебную практику ЕС» [Lasok, 2001. P. 32].⁶ в рамках другого подхода термин «*acquis communautaire*» означает «понятие, присущее не только правовой системе ЕС, а более широкую категорию, которая в любой момент

4 «Навстречу расширенному Союзу» – Стратегия и Доклад Европейской комиссии о прогрессе на пути вступления в ЕС стран – кандидатов («Towards the Enlarged Union» – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries) (COM (2002) 700 final). Также см.: Communication from the European Commission «Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009» (COM (2008) 674 final).

5 Статья IV-438 (3-4) проекта Конституционного договора ЕС (O.J. 2006. С. 321).

6 Британский учёный А. Тоз понимает «*acquis communautaire*» как «правовое наследие ЕС: систему правил, принципов, соглашений, деклараций, резолюций, позиций, мнений, целей и практик, связанных с ЕС, которые были признаны институтами ЕС и странами – членами ЕС независимо от их юридической силы». A.G. Toth. Oxford Encyclopedia of European Community Law. Oxford: Clarendon Press 1990, vol. 1. P. 9.

3 <http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2013-2-page-189.htm>

может дополняться или пересматриваться странами – членами» [Mortelmans, 1996. P. 27].

Анализ существующих позиций по этому вопросу позволяет выделить следующие ключевые принципы «acquis communautaire».

Во-первых, «acquis communautaire» не может быть отделен от договоров и соглашений, которые связывают государства – члены ЕС. Принятие *acquis* означает полное и безоговорочное принятие договоров и протоколов ЕС, что обеспечивает взаимность и равные отношения между государствами – членами ЕС и также гарантирует, что государства – члены будут выполнять права и обязательства, связанные со всеми соглашениями ЕС. После выполнения требований и критериев *acquis* государства – члены (и их граждане) получают права и привилегии, связанные с членством в ЕС.

Во-вторых, для недопущения «совершения заимствований извне» членами ЕС, «acquis communautaire» включает в себя набор институциональных «сущностей», которые должны быть приняты в целом. Те, кто согласен с требованиями и критериями *acquis*, сохраняют возможность стать членами ЕС, остальные, кто не может удовлетворить требования *acquis*, останутся вне европейского сообщества.

Наконец, можно определить более широкую функцию «acquis communautaire». Очевидно, что *acquis* используются для дифференцирования потенциальных членов, обладающих способностью и готовностью соблюдать соглашения и протоколы ЕС от тех, кто не способен это сделать. Тем не менее, кодификация *acquis*, по мнению Дж. Степхен, выходит за рамки этого, «она стандартизирует европейские «ценности» таким образом, что их можно затем использовать в качестве эталона мер, для оценки политик и правового регулирования других стран, не входящих в ЕС» [Stephen, Beers Sampson, 2003. P. 23]. То есть «acquis communautaire» является прежде всего результатом политического консенсуса, который нормативно закрепляется в договоре о вступлении.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в науке и практике права ЕС пока не сложилось единого подхода к пониманию объема и содержания «acquis communautaire». Представляется, что, преследуя политику размытости термина «acquis communautaire», институты ЕС предпочитают его использование в качестве динамичного понятия без фиксации его содержания, что не способствует установлению правовой определенности и затрудняет защиту интересов третьих стран в ходе их

сотрудничества с Европейским союзом и странами – членами ЕС.

Большинство ученых приходит к выводу о том, что «acquis communautaire» – это не столько правовая категория, сколько комплексное и междисциплинарное понятие, включающее в себя первичное и вторичное право ЕС, «мягкое» право, а также «ненормативные» источники. При этом универсальный характер «acquis communautaire» обуславливает необходимость уточнения содержания каждого элемента «acquis communautaire» в каждом конкретном случае применения этого понятия. В последнее время распространены случаи, когда понятие «acquis communautaire» используется в политическом, социологическом, историческом, культурном контекстах европейской интеграции.

Заключение

Динамический характер и двусмысленность «acquis communautaire» сделали его одним из наиболее эффективных средств для экспорта фундаментальных ценностей и принципов ЕС в политические и правовые системы третьих стран. Со времени беспрецедентного расширения ЕС в конце XX и начале XXI века необходимость принятия «acquis communautaire» рассматривается как существенная предпосылка для поддержания и улучшения хороших политических и экономических отношений между ЕС и третьими странами.

Вместе с тем, подобно «стандарту цивилизации», «acquis communautaire» в настоящее время создает и использует привилегии Европейского союза в качестве исключительного эталона ценностей и практики «цивилизации», определяющего, какие страны можно включить или исключить из «клуба цивилизованных».

Такая формулировка европейской идентичности с ее особой структурой неизбежно делит все страны на признанных, потенциально допустимых и так называемых «других», не допускаемых в «клуб цивилизованных». Эти категории в значительной степени напоминают цивилизованные, получившие цивилизованные и варварские, найденные в «стандартах цивилизованности». Представляется, что разработчики политики и западные ученые, чтобы не допустить возрождения европейского шовинизма, должны очень осторожно обращаться со стремительно развивающимся понятием европейской идентичности и «acquis communautaire», особенно учитывая его сомнительную родословную («стандарты цивилизованности»).

Литература

- Петров Р.А. Транспозиция «acquis» Европейского союза в правовые системы третьих стран: Монография. К.: Истина, 2011.
- Adamson F.B., Triadafilopoulos T. and Zolber A.R. The limits of the liberal state: migration, identity and belonging in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2011. 37(6). P. 843–859.

- Bull, Hedley. Foreword, in: Gerrit Gong. The Standard of "Civilization" in International Society. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Gong, Gerrit. The Standard of "Civilization" in International Society. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Lasok, K. Law & Institutions of the European Union. London: Butterworths, 2001.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Mortelmans, K. Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System. *Legal Issues of European Integration*. 1996. 1(23). P. 23–51.

Schwarzenberger, Georg. The Standard of Civilisation in International

Law. London, Stevens & Sons Ltd., 1955.

Stephen J. Silvia, Aaron Beers Sampson. Acquis Communautaire and European Exceptionalism: A Genealogy. *ACES Working Paper*. 2003. 1 July.

References

Adamson F. B., Triadafilopoulos T. and Zolber A. R. The limits of the liberal state: migration, identity and belonging in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2011. 37(6). P. 843–859. In English

Bull, Hedley. Foreword, in: Gerrit Gong. The Standard of “Civilization” in International Society. Oxford: Clarendon Press, 1984. In English

Gong, Gerrit. The Standard of ‘Civilization’ in International Society. Oxford: Clarendon Press, 1984. In English

Lasok, K. Law & Institutions of the European Union. London: Butterworths, 2001. In English

Mortelmans, K. Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System. *Legal Issues of European Integration*. 1996. 1(23). P. 23–51. In English

Petrov R. A. Transposition of the ‘acquis’ of the European Union into the legal systems of third countries: Monograph. K.: Istina, 2011. In Russian

Schwarzenberger, Georg. The Standard of Civilisation in International Law. London, Stevens & Sons Ltd., 1955. In English

Stephen J. Silvia, Aaron Beers Sampson. Acquis Communautaire and European Exceptionalism: A Genealogy. *ACES Working Paper*. 2003. 1 July. In English

ЧТО ЧИТАТЬ



Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник / предисл. А.Б. Зеленцова. М.: ИНФРА-М, 2019. 529 с.

В учебнике нового поколения по теории государственного управления изложены и объяснены теоретические основы, ключевые концепты и парадигмы этой теории, онтология, особенности, субъектно-объектный состав, инструменты, процесс, проблемы правового обеспечения, планирования и реализации государственного управления. Уровень изложения – сложный. Соответствует требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования последнего поколения. Для магистрантов направлений подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» и 40.04.01 «Юриспруденция», слушателей программ Master of Public Administration, аспирантов и докторантов, юристов, менеджеров, персонала органов управления.



Энтин Л.М., Энтин М.Л. Европейское право. Отрасли права ЕС и ЕврАзЭС. Учебник. М.: Издательство «Норма», 2019. 416 с.

В учебнике, опубликованном в двух книгах, рассмотрены содержание и особенности европейского права, показаны его становление и эволюция, современная структура европейского интеграционного права, главные составляющие которого образуют право Европейского Союза и Евразийского экономического союза. Особое внимание уделено правовой защите прав человека, правовому регулированию внутренней и внешней политики обоих объединений. Дан обстоятельный анализ эволюции основных отраслей права ЕС и ЕАЭС. Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных сотрудников, специалистов в области международного права, международных отношений и зарубежного регионоведения, для всех, кто изучает формирование и содержание интеграционного права, его характер и особенности в рамках ЕС и ЕАЭС.



Лукинская М.П. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Европейском Союзе. Монография. М.: Издательство «Норма», 2018. 224 с.

Это первая в российской юридической литературе монографическая работа, специально посвященная правовому регулированию инвестиционной деятельности в Европейском Союзе и роли Евросоюза в эволюции международного инвестиционного права после вступления в силу Лиссабонского договора. Исследуются акты вторичного права, рассматривается влияние глобального финансового кризиса на инвестиционное регулирование в ЕС.

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических, экономических и финансовых вузов, а также для всех интересующихся европейским правом и его финансовыми аспектами.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-2-87-92

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ ПРАВА И КУЛЬТУРЫ В ДЕМОКРАТИИ: АМЕРИКАНСКАЯ ИСТОРИЯ ВЗРОСЛЕНИЯ

ЭЛИЗАБЕТ ЭНН ФОГЛЕСОН, основатель консалтинговой компании L Foglesong LLC, бывший президент Йельского клуба Феникса (2013–2015), бакалавр психологии, автор выпускной работы на тему «Эмоциональный интеллект», Йельский колледж Йельский университет (США, 06510, штат Коннектикут, Нью Хэйвен, Уитни Авеню 5, Офис 630). E-mail: elizabeth.a.foglesong@gmail.com

Аннотация: Статья исследует атмосферу напряженности и накал эмоций в Соединенных Штатах после победы Дональда Трампа на выборах в 2016 году. В ней рассмотрены психологические и эмоциональные аспекты событий.

Во-первых, представлен исторический контекст. В статье вкратце рассмотрены эпизоды американской истории, культуры Америки и американского индивидуализма. Представлены основополагающие юридические и политические документы страны, а также викторианские английские корни и события, которые привели к американской революции. Обсуждаются ключевые события и культурные движения в развитии Америки. В этом контексте события и культурные явления последних 60 лет в Соединенных Штатах изучаются более подробно, начиная с контркультурного движения 1960-х годов. Статья описывает, как жилось в Америке афроамериканцам, членам ЛГБТ сообщества, коренным американцам, женщинам, иммигрантам и состоятельным, хорошо образованным, белым англосаксонским протестантам, и то, как у них обстоят дела в 2016–2018 годах. В этом контексте рассматривается американская двухпартийная политическая система и динамический хаос многоголосия внутри Америки. Внутренняя и внешняя политика США также представлены с точки зрения данных эмоций и вплетены в более широкую панораму глобализации, возрастающей скорости общения и демографических изменений.

Наконец, статья опирается на дискуссии, социальные движения и текущую атмосферу в Америке осенью 2018 года в качестве возможного отображения того, куда Соединенные Штаты могут двигаться в сфере культуры.

Эта статья не одобрена и не запрошена никакой политической партией. Идеи и выводы, которые в ней представлены, являются исключительно авторскими.

Ключевые слова: выборы, американская история, индивидуализм, контркультурное движение, двухпартийная политическая система, глобализация

Статья поступила в редакцию 15 ноября 2018 года.

Фоглесон Э.Э. Взаимодействие и взаимозависимость права и культуры в демократии: американская история взросления. *Государственная служба.* 2019. № 62. С. 87–92

THE INTERPLAY AND INTERDEPENDENCE OF LAW AND CULTURE IN DEMOCRACY: AN AMERICAN COMING OF AGE STORY

ELIZABETH ANNE FOGLESONG, Founder of L Foglesong LLC Leadership Development Consulting Company, Former President, Yale Club of Phoenix (2013-2015), B.A., Psychology, Senior Thesis: Emotional Intelligence, Yale College Yale University (5 Whitney Ave., Suite 630, New Haven, CT 06510 USA). E-mail: elizabeth.a.foglesong@gmail.com

Abstract: This article intends to provide insight into the atmosphere of tension and the heightened emotions in the United States following the election of President Donald J. Trump in 2016. It offers a psychological and emotional perspective.

First, the historical context is presented. The article creates a concise framework for American history, American cultural history, and American identity. It introduces the nation's founding legal and political documents and Victorian English roots, as well as the character of the events that led up to the American Revolution. Key events and movements in the development of America are then discussed as well. Within this context, the events and cultural phenomena of the last 60 years in the United States are explored with greater detail, beginning with the counter-culture movement of the 1960s. The article illuminates what it has felt like to live in America as a black, LGBT, native, female, immigrant, and wealthy, well-educated, WASP male American, and what it feels like in 2016-2018. The American two-party political system and the dynamic chaos of the many voices within America are observed in this climate. US domestic and foreign policy are examined from this emotion-based perspective as well, and all are woven into the larger global landscape of globalization, the increased speed of communication, and changing demographics.

Finally, the article draws upon conversations, movements, and the current atmosphere in America during the fall of 2018 as a potential window into how the United States may be going forward culturally.

This article is neither endorsed by nor solicited by a political party. The perspectives it presents are solely the author's.

Keywords: elections, American history, individualism, counter-cultural movement, two-party political system, globalization

The article was received on November 15, 2018.

Fogleson E.A. The Interplay and Interdependence of Law and Culture in Democracy: An American Coming of Age Story. 2019. No. 2. P. 87–92

Introduction

The United States of America has a history of national evolution; the Preamble of the United States Constitution calls for "a more perfect Union." Over the past two and a half centuries, it has fought a civil war, experimented with the Prohibition of alcohol, and passed Rights bills in an attempt to reach this more perfect Union.

America's founding documents were written so that citizens could protect themselves from the government, taxation, and religious oppression. [Burris, 2000. P. 2-21] The freedom of speech and the freedom to bear arms were, and still are, of the utmost importance. Even today, there is a sense of rebellion. Citizens are wary of and do speak out against the government; it's often seen as a necessary evil. As the country was also born out of a rebellion against taxes, the free market and its principles were woven into the American identity. An unbridled competitiveness nurtured by those beliefs was only fueled by the adventurous, explorer personalities and genetics of those who came to America. They were facing a new, harsh climate without an existing support system. And each of them had the opportunity to pursue his interests and manifest his dreams. This fiercely competitive individualism is also deeply instilled in the American identity.

The framework of American history

Despite this rebellious birth, America did inherit the cultural and social norms that were still present in Europe in the 18th century. Expansionism, slavery, gender roles, educational values, European supremacy, and the Protestant belief that human's ability to reason is God-given were established in colonial America. Thus the resulting collective emotional trauma in Europe, stemming from these beliefs and practices, was carried into the new world. Some argue that the Founding Fathers of the United States had an awareness of this trauma, that they wanted equality and opportunity for all people. It would have been too economically and socially traumatic to abolish slavery and create an equal society all at once. [Finkelman] The founding documents were, therefore, written in a way that allowed for societal change and the release of emotional trauma in an ever-changing world. Checks and balances were written into a three-branch system of government; a system for peaceful succession was established; a system of laws that could evolve was conceived. They imagined a form of government that was both relatively stable and sustainable through the process of transformation.

The 19th century in the United States was very much an expression of the inherited trauma as well as the evolution the founding fathers believed in. Men explored, expanded into, and developed the West, often exploiting the natural resources. They removed the Native Americans under the premise that the American way of life had evolved to be far superior to that of whom already inhabited the land. In the same century, the United States fought a civil war and abolished slavery. The *laissez-faire*, cavalier individualism was balanced with a consciousness for social justice.

In the last 60 years, compared to average American

rates of social change, the degree of transformation that has occurred in America has been significantly greater. The US system of government was created in a way that was meant to prevent change from happening too quickly and from going to extremes. However, 21st century America seems to have reached a tipping point.

Social landscape then and now

Less than a lifetime ago, the social landscape of the United States was as follows. The Civil War had been fought 100 years before, but the civil rights movement had not occurred. Women had gained the right to vote in 1920, but were nowhere near fully integrated into the workforce, nor were they seen as equals. The Dawes Act of 1887 was repealed in 1934 by the Indian Reorganization Act, but the Native American population had already experienced the effects of Western influence¹. There had never been a non-Protestant President of the United States. A small group of young men from wealthy, educated, established families was admitted to top universities; women, minorities, Jews, and low-income students were not, barring a rare exception.

Therefore, a small group of white Anglo-Saxon, Protestant, wealthy, educated men held the positions of power. And, in many ways, the social goal at the time was to be more and more like this ideal white, Anglo-Saxon, Protestant husband and wife, with their white picket fence and two kids, strict gender roles, and Victorian properness. This ideal became known as the American Dream.

It follows that Protestant strains of religion were the norm. Good and evil were frequent and weighty words in America because the Protestant construct of heaven and hell was one of a final judgment at death. One's lifetime of work was part of the final judgment. These beliefs only supported the rigorous work ethic instilled by the Protestant focus on industry, frugality, and discipline. [Uhlmann, 2014. P. 1-11] Protestantism also discouraged emotional expression, as did America's Victorian English roots. Humans and their ability to reason were seen as an improvement over animals. Emotions were "animal." These influences instilled a strong black and white view of the world, with less nuance, whimsy, or imagination.

Each demographic stage in America was affected differently by the pressures and constraints of these norms. Black Americans lived in segregation, worked most often as maids and busboys, and legitimately feared for their lives², though faith in change and a righted situation was nurtured in black churches. They taught their children how to behave politely around police and whites in order to survive. Black men spoke in higher voices to seem less threatening. LGBT Amer-

1 The first reservation was created in 1758. The Indian Removal Act of 1830 and the Indian Appropriations Acts of 1851, 1871, 1885, and 1889 followed. The Trail of Tears is often referenced as one of the most extreme examples of how the American government massacred and then moved the remaining Native Americans to a reservation.

2 For more on the African-American experience in America, please see *The Souls of Black Folk: Essays and Sketches*, by W. E. Burghardt Du Bois. [Du Bois, 1994. P. 1-165]

icans were often ostracized or physically attacked. Many lied about their sexuality for their safety. After the tribal nations endured centuries of genocide and systematic stripping of their legal rights, Native Americans were asked to assimilate into American society that heavily discriminated against them³. [Jackson, 1835]. They turned to alcohol, drugs, and violence in reaction to the stress and anger caused by this debasement⁴. Disabled Americans were marginalized and lived in the shadows. Non-European immigrants were treated with suspicion and had to work much harder for what they wanted. White women did not have access to well-paying jobs⁵. They had to fight for the chance to marry wealthy, white men to guarantee themselves and their children access to a life of comfort, privilege, and status within⁶. Women very often stayed in emotionally and physically abusive marriages for their children's welfare and well-being and to protect their husband's finances⁷. For those married to wealthy, Anglo-Saxon, well-educated white men, they were living with, wed to, dependent on, and making love with that which systemically dishonored them⁸. White men with the proper cultural and socio-economic background were given the benefit of the doubt and could afford to wait in line as they were being groomed for the very best professional opportunities, something reminiscent of Feudal Europe. The hierarchy was a strong value. These men were expected to adhere to strong gender roles, to carry every weight and worry they experienced personally and professionally, without confiding in anyone⁹. Emotional expression was considered weak. Women were considered weak and dangerous because of their emotional expression. Poor, uneducated white men were still expected to follow these norms – waiting in line, showing no emotion, solely providing for the family. Simultaneously, they were looked down upon and disrespected because of the jobs they had;

something their families couldn't always change as they also had very little access to the best education or employment. Some of these men working to raise their status were also molested by other men¹⁰.

This social structure existed within a country whose Declaration of Independence states that "all men are created equal, that they are endowed by their Creator with unalienable rights, among these are life, liberty, and the pursuit of happiness."¹¹

Counter-culture movement

In the 1960s, a mass movement to rectify this dissonance began. Young Americans, men, and women, from all religions and ethnicities, started to question the status quo and demand change. They wanted all citizens to have the same rights, in reality, as the United States' founding documents grant, to heal the emotional trauma inherited from Europe and continued by the US history, and to honor the humanity in every person. They wanted to create a culture where every individual would be valued and loved for who they were instead of trying to fit the prescribed societal norms, and they wanted to reform legal and other systems that older generations had begun to change. Woodstock, the Haight-Ashbury community, and the Freedom Summer Project of 1964 are all examples of this movement. The pushback against it and its beliefs was inevitable in a country with free speech and a tradition of debate. It was strong as marriages, workplaces, and social structures had been built on opposing conflicting beliefs. Malcolm X and Martin Luther King Jr., as well as young activists, were killed.

Despite the pushback and despite the existing social biases, the Civil Rights Act of 1964 did pass, John F. Kennedy, a Catholic, had been elected president of the United States in 1960, and the 1965 Immigration and Nationality Act passed and allowed non-European immigrants greater equality in immigration (in the sense that a larger percentage of immigrants were no longer taken from chosen European countries each year). By the late 1960s, the most prestigious universities had begun admitting women, minorities, and low-income students. Yale University, for example, finally started admitting women into the undergraduate program in 1969.

Eventually, the young activists became young professionals and took jobs as educators, lawyers, and journalists. They spread their beliefs by educating the younger generations differently, by raising their children differently, and by changing standards and norms in the workplace, in homes, and in politics. Music and art also propagated their ideas. These conversations evolved in small increments,

3 For more on the Native American experience in America, please see Viet Cong at Wounded Knee: The Trail of a Blackfeet Activist, by Woody Kipp. [Kipp, 2004. P. 1-142]

4 Life of the Reservations // www.ushistory.org/us/40d.asp (accessed September 16, 2018).

5 If a woman worked in an office, she would most likely be emotionally and physically sexually harassed at her workplace routinely. Women were often teachers, a few were scientists.

6 Interracial marriage was very rare at that time, and very taboo.

7 Some states within the United States have laws that grant women half the couple's assets upon divorce, some do not.

8 For more on the negative messages woman have received in the United States and the ways in which women lessen themselves, please see the introduction of *Women Who Run with the Wolves: Myths and Stories of the Wild Woman Archetype*, by Clarissa Pinkola Estes, Ph.D. [Estes, 1995. P. 1-584] For more on the women's experience in America, please see *The Feminine Mystique*, by Betty Friedan. [Friedan, 2013. P. 1-592]

9 It was a culture of stoic, silent suffering. Middle-aged men's suicide rates are higher than any other demographic in the US (according to American Foundation for Suicide Prevention American, *Suicide Statistics* // www.afsp.org/about-suicide/suicide-statistics/ (accessed September 16, 2018)).

10 Terry Crews has testified in front of a US Senate Committee about the sexual abuse that he and many others experienced in the entertainment industry; the Catholic Church has a history of assaulting young boys.

11 Curator. "Creating the United States: Creating the Declaration of Independence." *The Library of Congress* // www.loc.gov/exhibits/creating-the-united-states/interactives/declaration-of-independence/equal/index.html (accessed September 16, 2018).

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

but, over 60 years, resulted in a rather rapid and vast evolution. Examples of these societal changes based in equality, inclusion, and respect for the planet include the health and artesian foods/products and craft beer movements, socially progressive corporations like Patagonia and Ben & Jerry's¹², the theory of emotional intelligence¹³, cross-cultural fluency, and a more complex understanding of identity.

By 2015, many areas of American life looked significantly different than in the 1950s. Top university students were 50:50 male to female, affirmative action had granted minorities more access to universities and to influential jobs, and even the educational environment changed. In business, mainstream corporations like Proctor and Gamble had begun to see and answer workplace diversity and inclusion needs within their organizations. The Latin population within America, among others, had grown tremendously, thus adding greater demographic diversity and a greater diversity of values. Latin cultures are much more family-focused and very emotionally expressive than America's roots; there is also more focus on enjoyment and celebration of life. To traditional Americans, this new culture felt chaotic, out of control, and abrasively time-consuming and burdensome regarding family responsibilities. Demographics also changed as older generations died and millennials entered the workforce. Technology made communication and business global and in some ways more transparent. The sustainability of humans on the Earth became a real question. Consequently, humans were more obviously interconnected and interdependent than ever before.

The 2016 United States Presidential election

Yet, many Americans still upheld the ideals and norms of a pre-1960s America. The 2016 United States Presidential election occurred in the midst of this culture clash. Democrats' choice of Hillary Clinton over Bernie Sanders in some ways reflected old hierarchal and power norms. To many voters, Clinton embodied an antiquated version of femininity.

12 For more on Ben&Jerry's story, please see *Ice Cream Social: The Struggle for the Soul of Ben&Jerry's*, by Brad Edmondson. [Edmondson, 2014. P. 1-252]

13 Emotional Intelligence is a theory formulated and articulated by Peter Salovey and John Mayer and popularized by Daniel Goleman's *Emotional Intelligence: Why It Can Matter More Than IQ*. [Goleman, 1995. P. 1-287] Salovey and Mayer fleshed out one intelligence discussed in Howard Gardener's *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. [Gardener, 1983. P. 1-393] Within the academic world, there is debate around what intelligence is, whether it is an innate and unchanging quantity, whether it can be learned, and whether or not individuals can have different intelligences (analytical, spatial, musical, emotional, etc.).

Emotions are a split-second reaction to any given experience, and six are universal (happiness, sadness, anger, fear, disgust, surprise). Emotional Intelligence is one's ability to perceive, use, understand, and manage emotions, and to do so within any given cultural context. [Salovey, Mayer, 1990. P. 1-26] For more on emotions, see the textbook *Understanding Emotions*, by Keith Oatley, Dacher Keltner, and Jennifer M. Jenkins. [Oatley, Keltner, Jenkins, 2006. P. 1-411]

Many also felt that Clinton lost the purity of her voice and her vision and had adopted too aggressive policies out of touch with the modern age. Those who did vote for Clinton were truly horrified by Trump's language and greatly feared the dissolution of all of the social change since the 1960s. Trump voters were predominately disenfranchised white men and women laborers who were fed up with established politicians and who felt as though their voice had gone unaccounted for in America. Paradoxically, these laborers were resentful of the old, established norms they'd been consenting to, yet also didn't feel completely comfortable with the norms of the counter-culture. Most Trump voters challenged America to fix its crumbling infrastructure and its healthcare system that was and is neither the most efficient nor effective in the world.

While the 2016 election reflected well the tradition of fervent debate and dialogue that the US political system allows for and fosters, Trump's election did disrupt the political establishment and society. The majority of the US voters wanted the political establishment disrupted. The disenfranchised Trump voters wanted a voice in this country; the counter-culture Americans wanted equality for all. Both of these groups wanted respect. Some Trump voters were racist, and that horrified the counter-culture. Some counter-culture people who claim to be accepting of all humans discriminated against Trump voters, and that hypocrisy and elitism enraged the Trump voters. Nothing was black and white. So much of the tension was a war of words¹⁴. The old, sometimes offensive, norms and beliefs were being verbalized more often, as a way of pushing back against the identity politics movement of the last couple of decades. And the deep pain that many feel as a result of centuries of living under these norms, and the reality that the systemic, oppressive causes of this trauma are not yet fully rectified, was also coming to the surface. The #MeToo, Black Lives Matter, and LGBTQ movements were an expression of this pain and a call for the causes of this emotional trauma to be fully righted. Trump voters were sometimes hesitant to acknowledge and feel the emotional trauma resulting from living within the oppressive system.

Current state of affairs

The emotional upheaval of 2016-2018 has had profound repercussions on daily life. Many family members have stopped talking to each other because of differing political beliefs. Many friendships have been dissolved. Some individuals have moved to other cities where political environments that better align with their worldviews.

Ever present is the reality that the United States has Protestant, competitive roots. Emotions are not respected, nor are they easily or often fully expressed. It's not uncommon for a married couple of 60 years or even 10 years to sit in silence at dinner as they have nothing to talk about anymore. Many individuals simply do not have the skills to

14 The typical American bipartisan debate over policy was also present, but the emotional trauma that surfaced and the war of words made the atmosphere more heightened than it's been since the 1960s.

communicate strong emotions or vehemently disagree with another yet also validate the others' feelings and beliefs. These skills have not been taught or practiced in the US until very recently, with the rising popularity of Emotional Intelligence. For many American families, issues have been festering for decades, unspoken and unresolved. Many American families are not like Latin, Greek, or Russian families, which are generally more communal and expressive. This same emotional gridlock is present everywhere, in neighborhoods, in workplaces, in communities of worship.

The same communication barriers and internal rot can be seen in America's domestic policies. There are crumbling roads and airports. There's an inefficient medical system not guaranteed to all citizens. There's gerrymandering in politics. The maternity leave system barely guarantees mothers any leave or support, in comparison with Russian and European systems which ensure that basic safety. Both Republicans and Democrats are accurate in their acknowledgment of challenges, but they are not finding common ground. Although the US has a history of opposing politicians dining together at the end of the day, sharing perspectives and questioning why the other sees the world as he or she does, this American tradition is no longer common. And constitutional democracy is, in its essence, a concept of government that is meant to include and protect as many voices as possible.

The underlying American dynamics also appear in US foreign policy, especially as the world has become more global. The hierarchical, individualistic aspect of the pre-1960s status quo does not often inspire collective thinking or action. This mindset tends to label people, groups, and countries as good or evil, civilized or uncivilized; this mindset also sees America as a source of and a force for good and acts accordingly. [Burris, 2000] This perspective has resulted in America intervening in and bombing other countries regardless of overstepping international law. There's now no evidence that Iraq had nuclear weapons when America invaded it, for example, but this action was taken anyway, for the good of the world, in that mindset's opinion. These norms also try to fit other countries and cultures into how they think the world is and should be, instead of trying to understand different countries. These tendencies have been displayed at home in the United States since the country's birth.

The counter-culture's criticism of their global impact is exemplified by the Vietnam War protests. Experts were advising the US government that the war could not be won, that millions of young American men's lives were being lost in vain. Yet for years, the government denied these facts. No leader wanted the first American military loss to stain his legacy. The ego of the pre-1960s established norms was exposed. It is possible that, as culture shifts, US foreign policy could begin to look vastly different. It's also possible that those in US international relations may weave together the two approaches, old and new. There is wisdom in the founding fathers' vision and culture. After all, they did create a system that allowed a country to mature from its birth to this current moment, and political and corporate leaders have also held together and lead America through the last two and a half centuries of change.

Conclusion

The results of the conversation happening in America now, this political process displayed in front of the world, are yet to be seen. This tradition of raucous debate, friction, and intense competition may be extremely overwhelming to countries with different underlying processes, and who must coexist with the US as global citizens. Despite the vastly different voices in America, there are organizations and movements forming to allow people to see each other's humanity and to have honest conversations. The Better Angels organization and the Intellectual Dark Web are examples of this pull toward depolarization. [Weiss, 2018] Trump voters are beginning to open to a conversation with the counter-culture. Many Democrats are paralyzed by their own fear of oppressive forces returning with even more power, but some of the more moderate Democrats are starting to push against the fear in their own party. [Pluckrose, 2018]

From an emotional perspective, it is possible to heal the collective trauma that has surfaced in the United States, just as it's possible to heal emotional trauma in any human being. This healing is often most powerful when we come together and acknowledge and embrace our shared humanity. When we chose to share, discuss, and move the trauma together, instead of competing over whom has experienced the most trauma, we give ourselves the opportunity to love and be loved, to heal, and to free ourselves.

References

- Burris C. T., Branscombe N. R., Jackson L. M. "For God and Country": Religion and the endorsement of national self-stereotypes. *Sage Journals: Journal of Cross-Cultural Psychology*. July 1, 2000. P. 31. <https://kuscholarworks.ku.edu/handle/1808/247> (accessed September 1, 2018).
- Du Bois W. E. Burghardt. *The souls of black folk: essays and sketches*. Dover Thrift ed., New York: 1994. P. 165.
- Edmondson B. *Ice cream social: the struggle for the soul of Ben&Jerry's*. San Francisco, 2014. P. 280.
- Estes P. C., Ph.D. *Women who run with the wolves: myths and stories of the wild woman archetype*. New York: 1995. P. 584.
- Finkelman P. "Essays: U.S. Constitution and Acts." *The Schomburg Center for Research in Black Culture, The New York Public Library Presents: The Abolition of the Slave Trade: The Forgotten Story // www.abolition.nypl.org/print/us_constitution/* (accessed September 16, 2018).
- Friedan B. *The feminine mystique*. 50th ed., 2013. P. 592.
- Gardener H. *Frames of mind: the theory of multiple intelligences*. 20th Anniversary ed., New York: 1983. P. 440.
- Goleman D. *Emotional intelligence: why it can matter more than IQ*. 10th Anniversary ed., New York: 1995. P. 358.
- Jackson A. "Archives of the West, 1806-1848: Indian removal, extract for Andrew Jackson's seventh annual message to Congress, December 7th, 1835." *PBS's New Perspectives on The West //*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

1835. www.pbs.org/weta/thewest/resources/archives/two/removal.htm (accessed September 16, 2018).
- Kipp W. Viet Cong at wounded knee: the trail of a blackfeet activist. Lincoln and London: 2004. P. 151.
- Oatley K., Keltner D., and Jenkins J. M. Understanding emotions. 2nd ed., MA: 2006. P. 508.
- Pluckrose H. "No, Liberal Lefties are not Right-Wing." *Areo Magazine*, August 23, 2018 // www.areomagazine.com/2018/08/23/no-we-are-not-right-wing-we-are-liberal-lefties-and-we-are-many/ (accessed September 16, 2018).
- Salovey P., Mayer J. D. "Emotional Intelligence." *Sage Journals: Imagination, Cognition, and Personality*. March 1, 1990. P. 26 // www.journals.sagepub.com/doi/10.2190/DUGG-P24E-52WK-6CDG (accessed September 16, 2018).
- Uhlmann E. L., Sanchez-Burks J. The implicit legacy of American Protestantism. *ResearchGate*. March 24, 2014. P. 15. www.researchgate.net/publication/262875757/download (accessed September 17, 2018).
- Weiss B. "Meet the renegades of the intellectual dark web: an alliance of heretics is making an end run around the mainstream conversation. Should we be listening?" *New York Times*, May 8, 2018 // www.nytimes.com/2018/05/08/opinion/intellectual-dark-web.html (accessed September 16, 2018).

ЧТО ЧИТАТЬ

**Римини Р. Краткая история США.**

М.: Издательство «КоЛибри», издательство «Азбука-Аттикус», 2018. 479 с.

История США была бурной, кровавой и захватывающей. Начиная с эпохи Великих географических открытий, когда отчаянные мореплаватели отправлялись за сказочными богатствами к неизведанным берегам, эти края пережили немало потрясений: колонизация и Война за независимость, Гражданская война и освоение Дикого Запада, развитие промышленности и Великая депрессия... Земля мечты, земля надежды, эта страна стала домом для иммигрантов со всего света — авантюристов, золотоискателей и просто искателей лучшей доли, которые принесли с собой свои обычаи и традиции. История США не похожа ни на какую другую, она читается как приключенческий роман, повествующий о невероятных и увлекательных событиях.

**Родс Дж. Ф. История Гражданской войны в США: 1861–1865.**

М.: Издательство «КоЛибри», 2018. 432 с.

В книге видного американского историка Джеймса Форда Родса, которая в 1918 году принесла ему Пулитцеровскую премию, подробно освещается ход Гражданской войны в США, от сецессии южных штатов в 1860–1861 гг. до капитуляции армий Юга в 1865-м. Здесь представлены яркие портреты главных лидеров — президента США Авраама Линкольна и первого, и единственного, президента Конфедеративных Штатов Америки Джефферсона Дэвиса, командующих силами северян — Улисса Гранта, Уильяма Шермана, Джорджа Томаса, Джорджа Мида, Джозефа Хукера, Джорджа Макклеллана, а также Роберта Ли, Томаса Джексона, Джозефа Джонстона, Джеймса Лонгстрита, командующих силами южан; описаны как их действия на поле боя, так и участие в политических дебатах, проходивших в Вашингтоне и Ричмонде. В полной мере раскрыта главная, по мнению Родса, причина самой кровопролитной на американской земле войны — рабство. Исследование, созданное на основе документальных материалов, заслуживает внимания всех, кто интересуется военной и политической историей.

**Печатнов В. О., Манькин А. С. История внешней политики США.**

М.: Издательство «Международные отношения», 2018. 680 с.

В короткий по историческим меркам срок Соединенные Штаты Америки превратились из сравнительно небольшого, преимущественно аграрного государства, расположенного на периферии системы международных отношений, в мощнейшую державу, играющую ключевую роль в современной мировой политике. Данная работа представляет собой первый в отечественной историографии опыт издания учебника, в котором излагается эволюция внешней политики США с момента их возникновения в конце XVIII века и до

наших дней, выделяются ее основные этапы и события. Авторы прослеживают процесс формирования и совершенствования внешнеполитического механизма США и развития той концептуальной базы, на которой он функционировал, модернизации программно-целевых установок во внешней политике. Важное место в работе занимают сюжеты, связанные с анализом основных направлений региональной политики США. Особое внимание уделяется отношениям между США и Россией, выявлению как круга конфликтных проблем, так и сферы их совпадающих интересов. Работа основана на изучении широкого круга источников и литературы как отечественных, так и американских историков. Она является результатом многолетней преподавательской деятельности авторов, которые в течение длительного времени читали соответствующие лекционные курсы в МГИМО и на историческом факультете МГУ.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДИНАМИЧНОГО РАЗВИТИЯ СЛУЖБЫ «СОЦИАЛЬНОЕ ТАКСИ» В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЕРА ИВАНОВНА СМОРЧКОВА, доктор экономических наук, профессор кафедры труда и социальной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: vi.smorchkova@migsu.ranepa.ru

СВЕТЛАНА ЕВГЕНЬЕВНА ЛАРИНА, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора, декан факультета государственного управления экономикой

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: se.larina@migsu.ranepa.ru

НАТАЛЬЯ БОРИСОВНА МОСКАЛЕВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры труда и социальной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: natalyamoskaleva@inbox.ru

Аннотация: В статье рассматривается развитие в России службы «Социальное такси» на основе комплексного анализа в каждом из 85 субъектов Российской Федерации. Основная задача службы – предоставление автотранспортной услуги маломобильным инвалидам, другим группам населения с ограниченными возможностями в передвижении без посторонней помощи к социально значимым объектам (медицинские организации, общеобразовательные учреждения, административные службы и др.). В работе подтверждена актуальность темы по причине недостаточной изученности проблемы внедрения и развития службы «Социальное такси» в субъектах Российской Федерации, а также отсутствия исследований качества предоставления услуги в масштабе всей страны. С помощью Парето-анализа авторами были выделены ключевые факторы, в связи с которыми предлагаются меры по динамичному воздействию на позитивные результаты работы службы. Важность каждого из выделенных ключевых факторов подтверждалась посредством системы KPI (key performance indicators – ключевые индикаторы деятельности).

Ключевые слова: служба «Социальное такси», маломобильная категория граждан, инвалиды, качество услуг, услуги социальной направленности населению, социально ориентированные некоммерческие организации, перевозка инвалидов-колясочников

.....
Статья поступила в редакцию 15 ноября 2018 года

.....
Сморчкова В.И., Ларина С.Е., Москалева Н.Б. Меры по обеспечению динамичного развития службы «Социальное такси» в субъектах Российской Федерации. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 93–101.

MEASURES TO ENSURE THE DYNAMIC DEVELOPMENT OF THE 'SOCIAL TAXI' SERVICE IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

VERA I. SMORCHKOVA, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of Labor and Social Policy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: vi.smorchkova@migsu.ranepa.ru

SVETLANA E. LARINA, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of Economics and Finance of the Public Sector, Dean of the Faculty of Public Administration of Economics

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: se.larina@migsu.ranepa.ru

NATALIYA B. MOSKALEVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Labor and Social Policy Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: natalyamoskaleva@inbox.ru

Abstract: The article describes the state of development of the service 'Social Taxi' in Russia based on the results of a comprehensive analysis in each of the 85 of subjects of the Russian Federation. The main task of the service is to provide motor transport services to the disabled people, other groups of people with limited mobility to socially important facilities (medical organizations, educational institutions, administrative services, etc.) without exterior help. The paper confirms the relevance of the topic due to the insufficient knowledge of the problem of implementation and development of the 'Social Taxi' service in the constituent entities of the Russian Federation, as well as the lack of research on the quality of service provision throughout the country. With the help of Pareto-analysis, the authors identified key factors, in connection with which measures are proposed to dynamically influence the positive results of the work of the service. The importance of each of the selected key factors was confirmed through a KPI (key performance indicators) system.

Keywords: 'Social Taxi' Service, mobility impaired citizens, disabled people, quality of services, social services to the population, socially-oriented non-profit organizations, transportation of wheelchair users

.....
The article was received on November 15, 2018

.....
Smorchkova, V. I., Larina, S. E., Moskaleva, N. B., Measures to ensure the dynamic development of the 'Social Taxi' service in the constituent entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 93–101. In Russian

Введение

Одним из наиболее важных видов услуг социальной направленности является сервис службы «Социальное такси». Основной задачей этой службы является предоставление транспортной услуги маломобильным инвалидам, другим категориям граждан с ограниченными возможностями в передвижении без посторонней помощи до социально значимых объектов (медицинские организации, административные службы, общеобразовательные учреждения и др.). Активной фазой внедрения и развития службы «Социальное такси» следует считать реализацию субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями положений государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы¹ (в подпрограмме 1 «Обеспечение условий доступности в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения»).

Актуальность исследования, результаты которого обобщенно представлены в настоящей статье, обусловлена почти полным отсутствием опубликованных работ на эту тему представителей научного сообщества, экспертов, специалистов в данной области не только в отдельных субъектах Российской Федерации, но и в масштабе страны в целом. Не удалось найти в числе публикаций научные статьи, посвященные анализу возможностей получения услуги в сервисе «Социальное такси» инвалидами, проживающими в сельских населенных пунктах, особенно в отдаленных и труднодоступных поселениях. Между тем, согласно статистическим данным Федеральной службы государственной статистики, в сельской местности проживает 26% населения страны и, соответственно, немалая часть инвалидов и маломобильных граждан².

Существуют работы, всесторонне анализирующие уровень качества службы «Социальное такси» в масштабе страны [Moskaleva, Zaitseva, Larionova, Kurkina, 2018. Р. 16–22]. Имеются публикации, которые в основном содержат общие понятия [Кораблева, Полевая, 2013. С. 194–196], анализ некоторых сторон работы этой службы [Бавельский, 2010. С. 21–22; Мун, 2010. С. 17–19] или раскрывают состояние ее развития в конкретном регионе [Ахунова, Гук, 2017. С. 4–6; Злотникова, Ладенко, Лябах, Мельков, 2017. С. 42–43]. Степень изученности проблемы в регионах, результаты оценки качества данной услуги послужили отправной точкой

для более глубокого исследования обозначенных аспектов [Moskaleva, Zaitseva, Larionova, Kurkina, 2018. Р. 14–20].

Основные факторы, влияющие на внедрение и развитие службы «Социальное такси» в субъектах Российской Федерации

С целью проведения необходимых мероприятий, обеспечивающих более динамичное развитие службы «Социальное такси» и рост уровня качества сервиса, авторами была выработана методология исследования и последующих действий на региональном уровне. Прежде всего, был выполнен комплексный анализ, включающий определение и обобщение в масштабах страны основных факторов влияния на развитие службы. В процессе комплексного анализа, проведенного в каждом из 85 субъектов Российской Федерации, были выделены следующие факторы:

1. Позиция администрации субъекта Российской Федерации, муниципального образования относительно приоритетности службы в ряду других важных региональных (муниципальных) проблем.

2. Объем финансирования сервиса.

3. Ценовая доступность услуги для маломобильных инвалидов, других остро нуждающихся в ней категорий граждан.

4. Категории инвалидов, других маломобильных групп населения, обладающих правом воспользоваться помощью службы, процент охвата пользователей услуги.

5. Обеспеченность службы транспортом, включая автомобили, оборудованные для перевозки инвалидов-колясочников.

6. Возможность воспользоваться услугой для маломобильных инвалидов, других крайне нуждающихся в ней граждан, проживающих в сельских населенных пунктах.

7. Степень информированности о работе службы маломобильных инвалидов, других граждан, обладающих правом воспользоваться услугой.

8. Наличие / отсутствие ограничений для маломобильных инвалидов, других льготных пользователей услугой по продолжительности и дальности поездки, ожиданию клиента, количеству заказов, времени работы службы.

9. Уровень обеспечения службой оперативности подачи, исполнения заявки на услугу.

10. Отсутствие законодательно-нормативного документа, регулирующего создание и развитие службы «Социальное такси».

В результате анализа каждого из десяти пунктов были выделены важнейшие факторы влияния, включающие позиции 1, 2, 3, 4, 6, 10 указанного перечня.

Следует отметить, что на внедрение службы «Социальное такси» в регионах, муниципальных образованиях негативно влияет то обстоятельство,

1 Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы. Утверждена с изменениями Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 1297. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 49. ст. 6987. С. 18845–18960.

2 Статический бюллетень Росстата: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog

что создание этого сервиса не оговаривается в законодательно-нормативной документации. Поэтому предоставление транспортной услуги в виде социального такси маломобильным инвалидам, другим нуждающимся в посторонней помощи при передвижении до социально значимых объектов, не является обязательным. Однако, учитывая требование обеспечения условий транспортной доступности для маломобильных инвалидов в государственной программе «Доступная среда», а также реальную ситуацию, когда удельный вес пассажирских автобусов, оборудованных для перевозки маломобильных групп населения, в общем количестве автобусов составляет всего 11,2% [Социальное положение..., 2017. С. 179], организация службы «Социальное такси» становится вполне целесообразной.

«Социальное такси» внедряется и развивается по инициативе субъектов Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. Наличие и уровень качества работы этой службы в значительной мере зависит от того, насколько приоритетной считает данную проблему администрация субъекта Российской Федерации: первоочередной либо второстепенной. От названного фактора зависит процент охвата услугой крайне нуждающихся в ней инвалидов I и II групп, детей-инвалидов, других маломобильных категорий населения (ветераны Великой Отечественной войны, члены многодетных малообеспеченных семей, граждане пожилого возраста – от 75 лет и старше, безработные дети-сироты и дети, обладающие правом на получение социального пособия и др.), обеспеченность кадровым составом, укомплектованность службы автомобильным транспортом и доступная для пользователей цена услуги.

Так, по результатам проведенного нами анализа, Республика Калмыкия занимает первое место в России по важнейшему показателю качества службы «Социальное такси» – проценту охвата услугой крайне нуждающихся в ней маломобильных инвалидов, других категорий граждан (168,85%). В лидеры страны по данному показателю также входят Чукотский автономный округ (процент охвата составляет 148,75%), Пермский край – 70,8%, город Москва – 68,6%, что свидетельствует о большом внимании руководства названных регионов к проблеме транспортного обслуживания маломобильных инвалидов. В то же время такие субъекты Российской Федерации, как Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, определены как регионы с самыми низкими значениями процента охвата услугой (0,022%, 0,046%, 0,063%, соответственно).

Самый низкий показатель по проценту охвата данной услугой – в Республике Дагестан; в какой-то мере это объяснимо значительным дефицитом денежных средств. По оценке Владимира Климанова,

заведующего кафедрой государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации³, Дагестану в 2018 году планируется выделить самую большую дотацию из государственного бюджета на выравнивание финансовых возможностей бюджета республики: 59 млрд руб. Низкий процент охвата услугой в Карачаево-Черкесской Республике объясняется тем, что, по оценке экспертов Агентства «РИА РЕЙТИНГ», она входит в десятку регионов Российской Федерации с самым низким уровнем качества жизни⁴. Республика Калмыкия также входит в это число, однако она занимает лидирующую позицию в стране по названному выше показателю качества услуги «Социальное такси». Республике Татарстан, Ленинградской области не предусмотрено выделение средств на выравнивание финансовых возможностей из-за отсутствия такой необходимости³. Тем не менее, несмотря на устойчивое финансовое положение, Ленинградская область со значением показателя, равным 0,3%, была включена в десятку субъектов Российской Федерации, имеющих минимальный уровень охвата услугой крайне нуждающихся в ней маломобильных граждан. Администрация Республики Татарстан не сочла нужным создавать службу «Социальное такси», ссылаясь на наличие общественного транспорта, который, однако, не приспособлен для перевозки маломобильных инвалидов.

Необходимо принятие законодательно-нормативного документа, например, Постановления Правительства Российской Федерации, в котором следует установить приоритетную роль службы «Социальное такси» в рамках подпрограммы 1 государственной программы «Доступная среда» с возложением ответственности на администрацию субъектов Российской Федерации за развитие, обеспечение качества службы, систематическую оценку результативности ее работы. Одновременно должно быть поручено включать в региональную программу «Доступная среда» все мероприятия, позволяющие максимально повысить процент охвата инвалидов I и II групп, детей-инвалидов данной услугой.

Важнейшие факторы, влияющие на динамичное развитие и качество службы «Социальное такси»

Один из способов частичного решения задачи финансирования службы «Социальное такси» – софинансирование из регионального и федерального бюджета. Еще более эффективный метод – привле-

3 Климанов В. На какие регионы госказна тратит больше всего?: <http://www.AIF.ru>

4 Экспертиза Агентства «РИА РЕЙТИНГ» по качеству жизни регионов РФ: <http://www.AIF.ru>

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

чение частных предпринимателей к выполнению услуги по автоперевозке пользователей, оказанию помощи в процессе посадки в легковой автомобиль либо в транспортное средство, оборудованное подъемником для инвалидов-колясочников. Качественная работа службы и при этом доступная для пользователей цена услуги достигаются с помощью софинансирования, налоговых преференций, включая «налоговые каникулы», других форм экономического, организационного взаимодействия государственных, муниципальных органов и частного бизнеса.

Совершенной формой такого взаимодействия может быть государственно-частное и муниципально-частное партнерство, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵. Примером результативного привлечения частного бизнеса к службе «Социальное такси» может служить Республика Калмыкия, в которой пользователей обслуживала индивидуальный предприниматель Ольга Юрьевна Хулхачиева («Социальное такси “Катюша”») с использованием 50 автомобилей. Сервис предоставлялся инвалидам I, II и III групп (включая детей-инвалидов), ветеранам Великой Отечественной войны, ветеранам труда, пенсионерам в объеме 40 525 услуг в год. При этом обслуживались все инвалиды региона численностью в 24 000 человек (в отличие от других областей).

Еще одним достаточно эффективным методом использования денежных средств, выделяемых на службу «Социальное такси», является привлечение и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций. Порядок их взаимодействия с государственными (муниципальными) структурами, приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, принципы финансового обеспечения работы законодательно определены Федеральным законом Российской Федерации от 28 января 2013 года № 442-ФЗ (вступил в силу 1 января 2015 года), а также Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг», другими законодательно-нормативными документами,

указанными ниже. Преимуществами вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в обслуживание маломобильных групп населения транспортной услугой «Социальное такси» являются:

- существенное повышение доступности и качества оказания услуги по сравнению с предоставлением такой же услуги службой государственного либо муниципального подчинения;

- некоторое снижение бюджетных затрат субъекта Российской Федерации на работу службы «Социальное такси»;

- меньшая вероятность возникновения коррупционной составляющей как во внутренней структуре социально ориентированных некоммерческих организаций, так и в вертикальной и горизонтальной составляющих производственных взаимоотношений.

Указанные преимущества достигаются за счет того, что вовлечение социально ориентированных некоммерческих организаций в деятельность службы требует от них уделять гораздо больше внимания доступности и качеству обслуживания потребителей услуги для постоянного поддержания высокого имиджа фирмы, обеспечения победы в конкурсной борьбе на заключение / продление контракта с государственной социальной структурой. Некоторое снижение затрат из бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований достигается благодаря действующим процессам финансирования указанных организаций (не только из региональных и муниципальных бюджетов). К примеру, финансовая поддержка осуществляется из программы президентских грантов для оказания помощи некоммерческим организациям, работающим в малых городах и селах.

Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (в первую очередь, финансовая) предусмотрена государственной программой Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»⁶, включающей подпрограмму 4 «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года⁷ наряду с помощью малому бизнесу предусматриваются механизмы поддержки социального предпринимательства и бизнеса в социальной сфере. Принят ряд комплексных документов, направленных на расширение доступа негосударственных организаций (прежде всего, социально ориентированных некоммерческих организаций) к оказанию населению услуг в соци-

5 Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 29 (Часть I), ст. 4350. С. 11195–11239.

6 Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296.

7 Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р.

альной сфере, предоставляемых за счет государственного бюджета⁸.

В начале 2017 года Постановлением Правительства Российской Федерации⁹ был утвержден порядок признания социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителями общественно полезных услуг, а также порядок ведения реестра таких исполнителей. Для организаций, включенных в реестр, введен благоприятный налоговый режим: предусмотрена возможность применения ставки 0% по налогу на прибыль, согласно Федеральному закону Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Подчеркивается актуальность государственной поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций (особенно финансовой помощи) [Матвиенко, 2017. С. 17]. Вопросам преференций в налогообложении таких организаций посвящена отдельная исследовательская статья [Ростовская, Петрова, Шимановская, 2017. С. 137–148].

Для всесторонней поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций субъекты Российской Федерации разрабатывают региональные программы. Рост ко-

Таблица 1. Регионы России с минимальной стоимостью услуги «Социальное такси»

Data chart 1. Regions of Russia with the minimum cost of the 'Social Taxi' service

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Стоимость услуги	Примечание
1	Республика Марий Эл	Перевозка в черте населенного пункта – 16 руб. за поездку, перевозка за пределы населенного пункта – 1,85 руб. за 1 км пути – самая низкая стоимость (в сравнении с другими субъектами Российской Федерации)	Услуга предоставляется инвалидам, детям-инвалидам; семьям, имеющим детей-инвалидов; детям, находящимся в трудной жизненной ситуации; иным категориям граждан, нуждающимся в социальной поддержке. За год услуга предоставляется примерно 1 445 раз двумя автомобилями. Необходимо улучшить информирование пользователей и повысить процент охвата инвалидов I и II группы (расчетно-экспертным способом определена величина: 3,17%)
2	Ярославская область	Услуга обходится пользователям в 19,8 руб. за поездку внутри населенного пункта и в 1,3 руб. за 1 км пути за его пределами	Количество услуг в среднем за год – 15 733 (процент охвата – 20,42%). Наличие 25 автомобилей позволяет увеличить процент охвата инвалидов услугой
3	Республика Коми	В Сыктывкаре поездка в одну сторону стоит 40 руб., в сельской местности цена одной поездки – от 19 до 29 руб.	Работа службы требует подробного анализа, поскольку при низкой стоимости и наличии 20 автомобилей услуга в течение года оказывается 417 пользователям, или процент охвата составляет всего 1,08%
4	Калужская область	В черте города стоимость поездки составляет от 20 до 42 руб., за пределами городской черты плата составляет от 2 до 6 руб.	В течение года с применением 45 автомобилей в среднем обслуживается 9 000 человек, чем достигается процент охвата инвалидов I и II групп и детей-инвалидов (примерно 21%)
5	Новгородская область	Стоимость услуги – от 35 до 80 руб.	Пять автомобилей обслуживают в течение года в среднем 2 098 человек, при этом процент охвата составляет примерно 5%, что для малой стоимости услуги недостаточно

⁸ Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы (утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец решением от 23 мая 2016 года № 3468п-П44); Дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 1144-Р).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 года № 89 «О реестре некоммерческих организаций-исполнителей общественно-полезных услуг».

личества регионов, в которых реализуются программы поддержки таких организаций, предусмотрен Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 года № 365 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Социальная поддержка граждан”»¹⁰: в 2020 году количество таких субъектов должно достигнуть 83. Ценовая доступность услуги для маломобильных инвалидов, других крайне нуждающихся в ней категорий граждан – исключительно важный фактор влияния на развитие службы «Социальное такси».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 года № 365 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2018. № 15 (Часть II). Ст. 2133. С. 6051.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Таблица 2. Субъекты Российской Федерации с высокой стоимостью услуги «Социальное такси»

Data chart 2. Subjects of the Russian Federation with the high cost of the 'Social Taxi' service

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Стоимость услуги	Примечание
1	Астраханская область	Один раз в месяц услуга оказывается бесплатно, далее – 313 руб. в час, что для пользователя дорого, поскольку поездка включает и ожидание, которое в медицинской организации, учреждении социальной защиты и других социальных значимых объектах может быть долгим	Из-за дороговизны услуги за год обслуживается в среднем 350 человек, при том что численность инвалидов I и II группы (включая детей-инвалидов), крайне нуждающихся в услуге, составляет около 30 000 (таким образом, процент охвата на указанной категории инвалидов составляет чуть больше 1%)
2	Вологодская область	Услуга в городах Вологда, Череповец обходится малоомобильным гражданам в 300 руб. за час, что предельно много; по области стоимость услуги составляет 19 руб. за каждый километр поездки	В связи с высокой стоимостью главный показатель качества услуги – процент охвата малоомобильных инвалидов I и II групп (включая детей-инвалидов) – составляет 6,5%. Из более 66 тыс. инвалидов, крайне нуждающихся в услуге, в течение года обслуживается в среднем 4 319 человек (при наличии 29 автомобилей). Услуга предоставляется инвалидам, детям-инвалидам, гражданам с нарушением опорно-двигательного аппарата
3	Томская область	Для инвалидов-колясочников предусмотрена поездка в специальном автомобиле, оборудованном для погрузки-выгрузки кресла-коляски с пациентом; стоимость услуги составляет 240 руб. за час поездки	Большинство малоомобильных граждан, крайне нуждающихся в услуге, пользуются ей бесплатно, а инвалидам-колясочникам приходится платить (примерно 250 человек). Данному субъекту Российской Федерации необходимо обратить внимание на то, что процент охвата услугой установленной категории инвалидов составляет всего 6% (за год обслуживается, по данным региона, в среднем 2 144 человек из почти 36 000 нуждающихся в услуге, установленными расчетно-экспертным способом)
4	Кемеровская область	Стоимость услуги – от 60 до 150 руб. за час поездки обходится пользователям недешево, учитывая процесс ожидания выполнения процедуры и самой процедуры в медицинском учреждении или в административной службе	Услуга предоставляется: – инвалидам I и II групп, имеющим ограничения в передвижении; – участникам Великой Отечественной войны, гражданам, достигшим возраста 80 лет и старше, утратившим способность к самопередвижению. Учитывая ограниченность категории граждан, имеющих право на услугу, а также ее недешевую стоимость, за год обслуживается в среднем 8 673 человека из примерно 150 000 крайне нуждающихся (инвалиды I, II групп, дети-инвалиды). То есть процент охвата составляет всего 5,7% (определен расчетно-экспертным путем)
5	Краснодарский край	Стоимость услуги составляет 74,6 руб./час, еще требуется оплата ГСМ в размере 263,1 руб. на 100 км	По данным региона, за год услуга предоставляется 9 794 раз, при том, что в ней нуждаются, по меньшей мере, 300 тыс. инвалидов

Максимальная ценовая доступность возможна, если услуга предоставляется бесплатно либо по приемлемой цене. Учитывая разную бюджетную обеспеченность регионов, муниципальных образований, возможности установления доступной стоимости услуги сильно разнятся. Для некоторых регионов задача усложняется из-за воздействия вторичных факторов: численность получателей услуг (особенно если значительная часть клиентов проживает в отдаленных труднодоступных сельских населенных пунктах), качество автомобильных дорог и их наличие, площадь территории субъекта Российской Федерации, климатические особенности региона. В процессе анализа данных, предоставленных департаментами труда и социальной защиты регионов, было установлено, что в 15 субъектах Российской Федерации услуга предоставляется абсолютно бесплатно, еще в 14 регионах перевозка клиентов в автомобилях службы «Социальное такси» производится также бесплатно, но с различными ограничениями. В 27 регионах (исключая те из них, в которых услуга обходится бесплатно) сервис предоставляется по вполне приемлемым ценам. Территории с минимальными ценами за услугу представлены в **таблице 1**.

В процессе анализа было выявлено 12 субъектов Российской Федерации, в которых стоимость услуги для пользователей обходится дорого. Некоторые из таких регионов представлены в **таблице 2**.

Согласно рейтингу¹¹, ни один из регионов, приведенных в таблице 2, не входит в десятку территорий с самым низким уровнем жизни (более того, Краснодарский край занимает шестое место в рейтинге регионов с самым вы-

11 Экспертиза Агентства «РИА РЕЙТИНГ» по качеству жизни регионов Российской Федерации: <http://www.AIF.ru>

соким качеством жизни). Высокая стоимость услуги «Социальное такси» служит показателем того, что ее ценовая доступность не является приоритетной задачей. Для обеспечения динамичного развития службы «Социальное такси», повышения качества ее работы посредством достижения приемлемой стоимости услуги предлагается предпринять следующие меры.

Во-первых, необходимо законодательно-нормативно установить приоритетную роль службы в подпрограмме 1 государственной программы «Доступная среда».

Во-вторых, следует внедрить единый для всех регионов состав льготной категории граждан, включив в него на первом этапе (до 2020 года) маломобильных инвалидов I и II групп (включая детей-инвалидов) с нарушениями статодинамических, сенсорных и психологических функций, для которых услуга должна предоставляться только бесплатно без каких-либо ограничений и оговорок. На втором этапе обеспечения доступности стоимости услуги (начиная с 2020 года) состав льготной категории ее пользователей следует расширить, включив малоподвижных граждан, испытывающих трудности в самостоятельном передвижении до социально значимых объектов (например, пенсионеров, детей-сирот и др.). Для законодательно расширенной льготной категории граждан услуга также должна предоставляться бесплатно – независимо от места проживания пользователей. При решении этой проблемы следует руководствоваться требованиями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹² и ориентироваться на опыт США, изложенный в информационном источнике¹³.

В-третьих, необходимо установить единую предельную стоимость услуги, которая предоставляется гражданам, не входящим в льготную категорию, но утвержденную субъектом Российской Федерации, например:

- инвалидам, имеющим III группу инвалидности, но испытывающим трудности в самостоятельном передвижении;
- лицам, удостоенным званий Героя Российской Федерации, других почетных званий;
- малообеспеченным гражданам и лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

12 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-204-ot-7-maja-2018>

13 Аналитическая справка Экспертно-аналитического центра при Общественной палате Российской Федерации от 10 октября 2017 года: <http://www.oprf.ru/press/news/2017/news-item/42480>

Способы финансового обеспечения услуги изложены выше. Вместе с тем роль федерального центра и, соответственно, финансирование работ службы «Социальное такси» должны повыситься за счет бюджетных ассигнований в рамках государственной программы «Доступная среда».

Анализ предоставления услуги «Социальное такси» в сельских населенных пунктах

Учитывая, что более четверти населения страны проживает в сельской местности, в процессе комплексного анализа развития службы «Социальное такси» в регионах значительное внимание уделялось ключевому фактору: возможности воспользоваться услугой для маломобильных инвалидов и других крайне нуждающихся в ней граждан. Установлено, что некоторая часть субъектов Российской Федерации не предпринимает активных действий по предоставлению услуги маломобильной части населения, проживающей в сельской местности. Это лишает маломобильных граждан возможности своевременно добраться до ближайшего медицинского учреждения, где могут оказать полноценную медицинскую помощь. Регионы с низким процентом охвата этой услугой представлены в **таблице 3** на странице 100.

В результате проведенного анализа возможности получения услуги «Социальное такси» маломобильными сельскими жителями России авторы пришли к выводу о том, что в большинстве субъектов Российской Федерации уделяется достаточное внимание предоставлению услуги в сельской местности.

Заключение

Подводя итоги, отметим, что анализ состояния и развития службы «Социальное такси» во всех субъектах Российской Федерации позволил определить ключевые факторы воздействия на уровень качества исследуемой услуги и разработать предложения, которые будут способствовать ее динамичному развитию. На основе проведенного апостериорного анализа можно сделать следующие выводы.

В нашей стране отсутствует нормативно-законодательный документ, напрямую обязывающий Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, субъекты Российской Федерации создавать и развивать службу «Социальное такси». Для динамичного развития услуги предлагается выделить «Социальное такси» в отдельную подпрограмму государственной программы «Доступная среда» и продлить срок ее действия до 2030 года. Это предложение позволит выработать единый подход субъектов Российской Федерации при оказании исследуемой услуги, а именно: определить категории инвалидов, других маломобильных групп населения, обладающих правом воспользоваться

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Таблица 3. Субъекты Российской Федерации, в которых требуется количественный рост пользователей услуги «Социальное такси», проживающих в сельской местности

Data chart 3. Subjects of the Russian Federation that require a quantitative growth of users of the 'Social Taxi' service living in rural areas

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Возможность получения услуги маломобильными сельскими жителями	Примечание
Субъекты Российской Федерации, в которых маломобильные сельские жители услугу не получали			
1	Алтайский край	Услуга предоставляется только в городах Барнаул, Бийск	В сельской местности проживает 44% населения края
2	Республика Адыгея	Услуга предоставляется только в Майкопе	В сельской местности проживает 53% населения республики
3	Свердловская область	Услуга предоставляется только в городах Екатеринбург, Нижний Тагил	В сельской местности проживает всего 15,8% населения области, однако там имеются нуждающиеся в услуге. Парк автомобилей в количестве 52 единиц позволяет изменить ситуацию в сельской местности
4	Ульяновская область	Услуга предоставляется только в городах Ульяновск, Димитровград	Обслуживание маломобильных инвалидов является актуальной задачей
5	Сахалинская область	Услуга предоставляется только в Южно-Сахалинске	В сельской местности проживает 18,7% от численности населения области. В период исследования планировалось развитие службы на других территориях муниципальных образований
Субъекты Российской Федерации, где требуется количественный рост пользователей услуги в сельской местности			
1	Ставропольский край	Возможность получения услуги имеется, однако процент охвата ею в крае составляет примерно 2%, что недостаточно	Инвалидам услуга предоставляется бесплатно, но в сельской местности требуется количественный рост ее пользователей, учитывая, что там проживает 42% граждан
2	Республика Дагестан	Услуга предоставляется только в пределах Цунтинского района	Около 55% жителей республики проживает в сельской местности, увеличение численности пользователей услуги – актуальная задача
3	Кировская область	Возможность получения услуги маломобильными инвалидами в сельской местности крайне ограничена (за год она предоставляется в среднем 700 пользователям при численности инвалидов I, II групп (включая детей-инвалидов) более 70 000 человек)	Примерно 25% составляют сельские жители, однако в целом по области процент охвата инвалидов I, II групп (включая детей-инвалидов) составляет менее 1%, что требует ускоренного развития службы «Социальное такси»
4	Ленинградская область	Учитывая низкий процент охвата услугой в течение года (менее 1%), возможность ее получения маломобильными инвалидами I, II группы (включая детей-инвалидов) численностью примерно 168 000 человек ограничена	Относительно приемлемая стоимость поездки (20 руб. за каждый километр) и наличие достаточного количества автомобилей (10 единиц) позволяют существенно повысить количество жителей, нуждающихся в услуге «Социальное такси»
5	Самарская область	Низкий процент охвата услугой маломобильных инвалидов I, II групп (включая детей-инвалидов) – чуть больше 1% – свидетельствует об ограниченной возможности ее получения маломобильными гражданами, нуждающимися в услуге	Малая стоимость услуги (5–9 руб. за 1 км проезда в зависимости от марки автомобиля) и наличие огромного количества автомобилей создает условия для роста числа сельских получателей услуги

услугой бесплатно; выработать предельную стоимость проезда других льготных категорий населения; снизить разнородность ограничений в предоставлении услуги субъектами Российской Федерации (по количеству, времени ожидания, дальности поездки и т.д.).

В процессе комплексного анализа регионов по одному из ключевых факторов – возможности воспользоваться услугой маломобильным инвалидам, другим крайне нуждающимся в ней гражданам, проживающим в сельских населенных пунктах, – были выделены те из них, в которых она не

предоставляется или предоставляется в очень незначительном количестве. Анализ проводился по показателю процента охвата крайне нуждающихся в ней граждан; также была произведена оценка стоимости услуги «Социальное такси» для сельских жителей. Для решения проблем финансирования и повышения качества службы «Социальное такси» предлагается привлекать социально ориентированные некоммерческие организации на основе различных форм экономического, организационного взаимодействия государственных, муниципальных органов и частного бизнеса.

Литература

- Ахунова И.Б., Гук Г.А. Формирование социально-адаптивной транспортной инфраструктуры для инвалидов в Республике Адыгея. *Бюллетень транспортной информации*. 2017. № 4(262). С. 3–6.
- Бавельский А.Д. Доступность транспорта. Социальное такси – как одно из решений. *Автотранспортное предприятие*. 2010. № 9. С. 21–22.
- Злотникова Е.В., Ладенко П.А., Лябах А.Ю., Мельков С.А. Анализ реализации программы «Доступная среда» в городе Химки Московской области: Проблемы и пути их минимизации. *Государственное регулирование общественных отношений*. 2017. № 2(20). С. 42.
- Кораблева Д.А., Полевая Н.М. Транспортная услуга «Социальное такси» как мера социальной поддержки лиц с ограниченными возможностями здоровья. *Основные парадигмы современного социально-гуманитарного знания. Материалы заочной межрегиональной научно-практической конференции*. 2013. С. 192–196.
- Матвиенко В.И. Государство от своих социальных обязательств не откажется. *Парламентская газета*. 2017. № 21 (2 июня).
- Мун Э.Е. «Социальное такси» – необходимая форма транспортного обслуживания пассажиров. *Автотранспортное предприятие*. 2010. № 11. С. 18–21.
- Ростовская Т.К., Петрова Т.Э., Шимановская Я.В. Об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам. *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2017. № 3. С. 137–148.
- Социальное положение и уровень жизни населения России. 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2017. 332 с.
- Moskaleva N.B., Zaitseva N.A., Larionova A.A., Kurkina N.R., Novikov A.I., Povorina E.V. Assessment of problems and ways to ensure transport accessibility of low-mobility population groups (for example, the 'social taxi' service). *ESPACIOS. Sociacion de Profesionales y Tecnicos del CONICIT*. 2018. Vol. 39. № 1. P. 14.

References

- Akhunova, I. B., Guk, G. A., Formation of a socially adaptive transport infrastructure for disabled people in the Republic of Adygea. *Byulleten transportnoi informatsii*. 2017. № 4 (262). P. 3–6. In Russian
- Bavelskii, A. D., Accessibility of transport. Social taxi – as one of the solutions. *Avtotransportnoe predpriyatie*. 2010. № 9. P. 21–22. In Russian
- Korableva, D. A., Polevaya, N. M., Transport service 'Social Taxi' as a measure of social support for persons with disabilities. The main paradigms of modern social and humanitarian knowledge. Materials of the correspondence interregional scientific-practical conference. 2013. P. 192–196. In Russian
- Moskaleva, N. B., Zaitseva, N. A., Larionova, A. A., Kurkina, N. R., Novikov, A. I., Povorina, E. V., Assessment of problems and ways to ensure transport accessibility of low-mobility population groups (for example, the 'social taxi' service). *ESPACIOS. Sociacion de Profesionales y Tecnicos del CONICIT*. Vol. 39. № 1. 2018. P. 14. In English
- Mun, E. E., 'Social taxi' – a necessary form of transport services for passengers. *Avtotransportnoe predpriyatie*. 2010. № 11. P. 18–21. In Russian
- Rostovskaya, T. K., Petrova, T. E., Shimanovskaya, J. V., On providing step-by-step access to socially-oriented non-profit organizations that carry out activities in the social sphere, to budgetary funds. *Ekonomika i upravlenie: problema, resheniya*. 2017. № 3. P. 137–148. In Russian
- Social status and standard of living of the population of Russia. 2017. M.: Rosstat, 2017. 332 p. In Russian
- Zlotnikova, E. V., Ladenko, P. A., Lyabakh, A. Y., Melkov, S. A., Analysis of the implementation of the program 'Affordable Environment' in the city of Khimki, Moscow Region: Problems and ways to minimize them. *Gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennykh otoschenii*. 2017. № 2 (20). P. 42. In Russian

ОФИЦИАЛЬНО

Из «Уточненного отчета о ходе реализации и об оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы за 2018 год» Министерства труда и социального развития Российской Федерации, опубликованного 25 апреля 2019 года

По данным Пенсионного фонда Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2019 года численность инвалидов в трудоспособном возрасте составила 3 486,6 тыс. чел., при этом в целом за 2018 год численность работавших инвалидов в трудоспособном возрасте составила 1 118,7 тыс. чел. (или 32,1% от численности инвалидов трудоспособного возраста).

Количество лиц с ограниченными воз-

можностями здоровья и инвалидов от 6 до 18 лет, занимающихся физкультурой и спортом, за последний год, увеличилось на 21,5 тыс. человек (в сравнении с 2017 г. – 410,3 тыс. человек).

Количество высокопроизводительных рабочих мест на федеральных государственных унитарных протезно-ортопедических и специализированных предприятиях (далее – ВПРМ) (плановое значение на 2018 год составляло 4 796 единиц, при этом его фактическое значение составило 4 704 единицы) – незначительное отклонение фактического значения показателя от планового (2%) обусловлено рядом факторов, которые оказали влияние на его недостижение.

По итогам 2018 года, количество доступных приоритетных объектов составило 24 472 объекта, что составляет 64,1% доли

приоритетных объектов, доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения от общего их количества (общее количество приоритетных объектов к концу 2018 года составляет 38 201 объект, увеличение общего количества приоритетных объектов обусловлено изменением рядом субъектов реестров приоритетных объектов в части их расширения).

Общее количество дошкольных образовательных организаций, в которых созданы условия для получения детьми-инвалидами качественного образования, на конец 2018 года составляет 7 427 (18 %, плановое значение – 17,5 %), общеобразовательных – 9 838 (22,8%, плановое значение – 22,3 %).

Источник: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/276>

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АКАДЕМИЧЕСКИХ СВОБОД ПРЕПОДАВАТЕЛЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЮРИСТОВ

ОЛЬГА АНАТОЛЬЕВНА КУЗНЕЦОВА, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права Пермский государственный национальный исследовательский университет (614990, Российская Федерация, Пермь, ул. Букирева, 15). E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Аннотация: Развитие системы юридического образования и подготовка высококвалифицированных юридических кадров невозможны без гарантированных конституционных академических свобод преподавателя. Только учитель, обладающий свободой преподавания, свободой научного творчества и свободой повышения своей квалификации, способен обеспечить обучение необходимым профессиональным навыкам и привить истинное правовое мировоззрение. Однако в условиях перманентной реформы системы высшего образования, в том числе юридического, реализация этих свобод крайне затруднена. Большинство из академических свобод в своем развитии стремятся к декларативным, что самым негативным образом сказывается на качестве выпускников юридических вузов. Целью статьи является рассмотрение причин такой ситуации, анализ проблем реализации академических свобод юриста-преподавателя. Сделан вывод о том, что бюрократизация и менеджизация высшего юридического образования нивелируют провозглашенные академические свободы и ориентируют на формализацию и имитацию как преподавательской, так и научной деятельности. Поставлен вопрос о необходимости выделения права преподавателя на профессиональное достоинство и соблюдение разумной дистанции как от студента, так и от администрации вуза. Актуализирована проблема соблюдения этических правил поведения в образовательном процессе как одно из условий реализации академических свобод преподавателя.

Ключевые слова: конституционные права, академические свободы, права преподавателя, юридическое образование, подготовка профессиональных юристов

.....
Статья поступила в редакцию 11 декабря 2018 года.
.....

Кузнецова О.А. Проблемы реализации академических свобод преподавателя при подготовке профессиональных юристов. *Государственная служба*. 2019. № 2. С. 102–107

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ACADEMIC FREEDOMS OF A TEACHER IN PROFESSIONAL LAWYERS TRAINING

OLGA A. KUZNETSOVA, Dr. Sci. (Law), Professor of the Chair of Civil Law, The faculty of Law Perm State University (15, ul. Bukireva, Perm, Russian Federation, 614990). E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Abstract: The development of the system of legal education and training of the highly skilled legal personnel is not possible without constitutionally guaranteed academic freedoms of a teacher. Only a Teacher with the freedom of teaching, the freedom of scientific creativity and the freedom to improve his/her skills, is able to provide training in the necessary professional skills and instill a true legal worldview. However, in the conditions of permanent reforming of the higher education system, including of the higher legal one, exercising these freedoms is extremely difficult. The majority of the academic freedoms tend to obtain a declarative character in their development, and this most adversely affects the quality of the graduates of the legal higher educational establishments. The purpose of the article is investigating the reasons for such a situation, and analysing the problems of academic freedoms exercising by a lawyer-teacher. The conclusion was made that the bureaucratization and managerization of the higher legal education cancels out the declared academic freedoms; they are aimed at formalizing and imitating both the teaching and the scientific activities. The question was raised about the necessity to separate out the teacher's right for a professional dignity and for keeping a reasonable distance from both the student and the administration of the higher educational establishment. The emphasis was given to the problem of observing the ethic rules of behaviour in the educational process which is one of the conditions for the teacher's academic freedoms exercising.

Keywords: constitutional rights, academic freedoms, teacher's rights, legal education, professional lawyers training

.....
The article was received on December 11, 2018.
.....

Kuznetsova O.A. Problems of implementation of academic freedoms of a teacher in professional lawyers training. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 102–107. In Russian

Введение

Перед входом в Стелленбосский университет (Stellenbosch University), находящийся в ЮАР, висит следующее сообщение: «Уничтожение любой нации не требует использования атомных бомб или использования ракет дальнего радиуса действия. Требуется только снижение качества образования и разрешение обмана на экзаменах учащимися. Пациенты умирают от рук таких врачей. Здания разрушаются от рук таких инженеров. Деньги теряются от рук таких экономистов и бухгалтеров. Человечество умирает от рук таких религиозных ученых. Справедливость утрачивается от рук таких юристов и судей. Управление теряется в руках законодателей. Крах образования — это крах нации»¹.

Вряд ли кто-либо будет оспаривать утверждение о том, что соблюдение конституционных прав и свобод граждан, обеспечение законности, строительство правового государства и формирование законопослушного общества невозможно без высококачественного юридического сопровождения, без участия профессиональных юристов. Эта взаимозависимость конституционно-правовой доктрине известна давно [Егоров, 1978. С. 16–24].

Основа подготовки высококвалифицированных юристов представляет собой синергетическое единство политических, организационных, финансовых, управленческих условий. Но главную роль в формировании профессиональной юридической ментальности играет преподаватель, учитель, владеющий *реальными* академическими свободами, гарантированными Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами.

Конституционная основа академических свобод заложена в ч. 1 ст. 44 Конституции России, закрепляющей свободу творчества, в том числе научного, и преподавания. Академические свободы преподавателя тесно связаны с рядом иных конституционных прав и свобод, в том числе с личной свободой (ст. 22), свободой передвижения (ст. 27), свободой труда (ст. 37), правом на образование (ст. 43), свободным доступом к информации (ст. 29), свободой доступа к культурным ценностям (ст. 44).

Часть 3 ст. 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепляет 13 элементов академических прав и свобод преподавателей. Наиболее емко сущность академической свободы преподавателя, на наш взгляд, была изложена в ч. 3 ст. 3 ныне недействующего закона «О высшем образовании»: «Педагогическим работникам из числа профессорско-преподавательского состава, научным работникам ... предоставляются академические свободы, в том числе свобода педагогического работника высшего учебного заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы

для научных исследований и проводить их своими методами»².

Академические свободы преподавателя базируются и на авторитетных международно-правовых актах.

В Лимской декларации об академических свободах и университетской автономии от 10 сентября 1988 года, разработанной Всемирным университетским обществом, под академической свободой понимается свобода членов академического сообщества развивать и распространять знания путем научно-исследовательской работы, обсуждения, документирования, изготовления, создания, учебы, преподавания, издания.

Рекомендации ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений (Париж, 11 ноября 1997 года)³ содержат три важнейшие группы академических свобод преподавателя вуза (п. 28–30):

1. Право на преподавание без всякого вмешательства при условии соблюдения признанных профессиональных принципов, включая ответственность и интеллектуальную взыскательность в отношении норм и методов преподавания. <...> Преподавательские кадры высших учебных заведений должны играть ведущую роль в разработке учебных программ и планов.

2. Право преподавателей проводить научные исследования без всяких запретов или вмешательства, руководствуясь своей профессиональной ответственностью и при условии соблюдения признанных на национальном и международном уровнях профессиональных принципов интеллектуальной взыскательности, поиска научной истины и исследовательской этики. Они также должны иметь право на свободную передачу другим лицам и на публикацию результатов исследований...

3. Право заниматься профессиональной деятельностью вне своей работы, в частности, деятельностью, которая повышает уровень их профессиональных знаний и навыков или позволяет применять их знания для решения проблем, стоящих перед обществом.

При этом в Рекомендациях прямо отмечено, что «право на образование, преподавание и исследовательскую деятельность может быть реализовано в полном объеме только в условиях академической свободы и автономии высших учебных заведений».

Таким образом, не претендуя на доктринальную завершенность, можно выделить три основные группы академических свобод преподавателя: свобода преподавания, свобода научных исследований, свобо-

² Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Российская газета. 1996. 29 авг. (утратил силу с 01.09.2013 г.).

³ unesdoc.unesco.org

¹ https://twitter.com/uralsk_week

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

да повышения своего профессионального уровня. Насколько эти свободы гарантированы в современных реалиях высшего юридического образования?

Свобода преподавания, выбора форм и методов преподавания, участие в разработке учебных программ и планов

Свобода академического преподавания в настоящее время в российских юридических вузах, особенно нестоличных, значительно ограничена «контингентом учащихся». Под лозунгом «не нужно стране такое количество юристов» произошло сокращение бюджетных мест, выделяемых на подготовку юристов. Происходит большой отток выпускников школ с высокими баллами по результатам ЕГЭ в Москву и Санкт-Петербург, и причина здесь не только и не столько (как нередко нас пытаются убедить) в большей привлекательности столичных образовательных программ и более высоком качестве преподавания. Абитуриенты руководствуются и качеством жизни, окружающей среды, и климатическими условиями, и далеко не в последнюю очередь конкурсом на бюджетные места.

В 2018 году на бакалавриат специальности «Юриспруденция» Пермскому государственному национальному исследовательскому университету было выделено 14 бюджетных мест, в 2019 году – 17. На новую специальность «Судебная и прокурорская деятельность» в университете в 2019 году не выделено ни одного бюджетного места. При этом следует отметить, что Пермский край – один из лидеров в стране по количеству мест лишения свободы (39), из которых ежегодно выходят восемь-девять тысяч заключенных, многие из них оседают на территории края, что обуславливает особую потребность в юридических кадрах. Кроме того, в крае (с численностью населения более 2,5 млн чел.) расположены три крупных суда федерального уровня – Пермский краевой суд, Арбитражный суд Пермского края, Семнадцатый арбитражный апелляционный суд.

Распределение бюджетных мест должно вестись с учетом региональных особенностей. Очевидно, что эффективная работа представителей естественно-научных профессий, в пользу которых в последние годы и перераспределяются бюджетные места, невозможна в условиях слабой судебной и правоохранительной системы, в условиях криминогенного общества.

Свобода выбора методов и форм преподавания существенным образом сдерживается требованием внедрения определенных педагогических методик. Неожиданно оказалось, что классическая лекция – самая бесполезная форма преподавания, а для передачи академических (!) знаний нужны лекции-слайды, забавный иллюстрационный материал, просмотры игровых и анимационных фильмов и игры, игры, игры. Студенты-юристы готовы понимать триаду полномочий собственника только на фоне просмотра эпизода мультфильма «Простоквашино», в котором

герои спорят о принадлежности теленка, родившегося от арендованной коровы; запоминание норм-дефиниций происходит только при помощи перекидывания мяча от одного отвечающего к другому и т.д.

На этом фоне студенты теряют способность к усвоению неразвлекательного нарратива, информации, изложенной в научном, академическом стиле, к чтению и пониманию статей, монографий, научных комментариев законодательства. Как справедливо заметил И.М. Мацкевич, «проблема развития юридического образования сводится, как это ни странно звучит, к сохранению полезных и оправдавших себя десятилетиями (если хотите, столетиями) методов и способов преподавания. И именно на этой основе должна быть построена современная конструкция новых приемов и технологических решений» [Мацкевич, 2005. С. 7].

Кроме того, перекося образовательного процесса в вузе в сторону бесконечно игрового чреват инфантилизацией общества в целом, за что уже в недалеком будущем существующей вузовской образовательной системе также будет предъявлен счет.

Следует с сожалением констатировать, что реальная свобода преподавателя в разработке учебных программ, планов и методической литературы минимальна. Не секрет, что учебно-методической работой управляют не преподаватели-предметники, а работники общевузовских методических структур, которые уже привыкли императивно диктовать требования к учебным планам, программам, методическим материалам, при этом эти требования из года в год меняются.

Любой новаторский методический материал должен быть заключен в строгий шаблон УМК, отступление от которого ведет к оценке методической работы преподавателя как некачественной. В то же время отдельные разделы УМК непродуманы, нередко содержащаяся в них информация является «мусорной», никому не нужной. Не совсем понятны требования указания в УМК только имеющейся в библиотеке вуза литературы в качестве обязательной, описания рекомендаций преподавателю дисциплины (т.е. самому себе) [Саленко, 2013. С. 30–34], перечисления интернет-ресурсов, сообщения о материальной обеспеченности курса, пространного описания компетенций, их форм, видов, результатов реализации и т.п.

Все учебно-методические материалы должны представляться в вузовские информационные системы, что в целом соответствует современному вектору цифрового развития. Однако информатизация процесса образования привела не к облегчению труда преподавателя, а, наоборот, к появлению дополнительных обязанностей по внесению в локальные информационные системы множества объемных данных (листы посещений, контрольные точки, итоговые оценки, курсовые и выпускные работы, ответы на запросы и вопросы студентов, администрации); уже внесенные данные постоянно, но далеко не всег-

да обоснованно, учебно-методическое руководство вуза требует изменять, дополнять, корректировать, модернизировать и проч. Как верно замечено, «парадоксально, но факт, что информационные технологии в России не избавили, а добавили забот и хлопот, как школьным педагогам, так и преподавателям вузов» [Снегирева, 2016. С. 141].

Свобода научных исследований и публикация их результатов

Важно отметить, что свобода научного творчества – это часть системы культурных прав, гарантия свободы самовыражения ученого [Белкин, Юриец, 2017. С. 99]. Свобода творчества предполагает, что только сам исследователь должен определять готовность «самовыразиться», момент обнародования результатов исследования. Но реализация такой свободы оказывается практически невозможной в условиях тотальной отчетности по поводу и без. Такое состояние в философии образования уже получило название «административно-академический бихевиоризм»: «стимул – реакция, стимул – реакция... Преподаватель в этой ситуации не активен, а всецело реактивен – только и делает, что реагирует-отвечает на очередные указания, распоряжения, инструкции. Ни дня, что называется, без административной строчки» [Гречко, 2015. С. 9]. Свобода выбора тематики научных исследований во многом ограничена государственным финансированием через систему выдачи грантов. Публикационная активность «стимулируется» отчетами по грантам, по эффективным контрактам, членством в диссертационных и иных экспертных научных советах. Еще более сильное давление на «обнародование результатов исследований» испытывают преподаватели в ведомственных вузах, научно-исследовательских и федеральных университетах, вузах программы «5-100-2020».

Особую потребность преподаватели российских юридических вузов «стали испытывать» в обнародовании своих научных выводов на международной арене, особенно в журналах, индексируемых в международных базах цитирования WoS и SCOPUS. Как главный редактор одного из таких юридических журналов, могу авторитетно констатировать частое непонимание российскими авторами тематик, качества и объема статей, востребованных зарубежной читательской аудиторией. Мало кто из авторов рукописей статей, представляемых в журнал, преследует цель «открыть российскую науку для иностранных ученых» (а ведь именно ради этого национальные журналы стремятся войти в международные базы научного цитирования). Нескрываемая цель так называемых «международных публикаций» – закрыть тот или иной пункт отчетности, требуемых администрацией вуза или иной бюрократической структурой. В условиях крайне незначительного числа юридических жур-

налов, входящих в указанные международные базы, ажиотаж вокруг таких публикаций достигает практически катастрофических размеров, никак не обусловленных реальной производительностью научного труда. Как верно заметил А.А. Иванов, «Герои Скопуса в России мало кому известны, а за границей – мало кому нужны. Делать такие публикации ради надбавок к зарплате – не тот путь, который приведет к повышению уровня науки, да и личной репутации исследователя. Это искусственная активность, порождающая дутые результаты успешности вузов» [Иванов, 2018. С. 91].

Палочная система, имитирующая бурную научную деятельность, к сожалению, усугубляет ситуацию с самоплагиатными публикациями, к которым в российском научном юридическом пространстве крайне терпимое, снисходительное отношение.

Все это приводит к оппортунистскому поведению преподавателя и к обоснованному выводу о том, что «отлынивание по тем или иным направлениям деятельности нередко является необходимым условием для демонстрации преподавателями своей эффективности по достижению показателей, устанавливаемых вузовскими администраторами. Это ведет к снижению вложений в формирование и поддержание высоких академических стандартов и, в конечном счете, подрывает академические свободы» [Курбатова, Каган, 2016. С. 133].

Свобода повышения уровня профессиональных навыков и знаний вне своей работы

Проблема реализации этой академической свободы – в отсутствии самого свободного времени «вне своей работы». В этом отношении серьезную угрозу для академических свобод представляет менеджеризация образования: «число менеджеров на одного работающего профессионала в университетах неуклонно увеличивается, образуя «третью корпорацию», третье сословие рядом с «сословиями» учащихся и учащихся – корпорацию управленцев, с собственными стратегиями, интересами и даже с собственным языком коммуникации, который не всегда можно понять и однозначно истолковать в ежедневно рассылаемых ею приказах и распоряжениях» [Аврус, Жуковская, 2017. С. 228].

Не секрет, что рабочее время преподавателя оказалось практически оккупированным образовательным менеджментом. Усиливающаяся бюрократизация системы высшего образования, выражающаяся в многочисленной отчетности, в коротких сроках исполнения множества приказов и распоряжений, в постоянных дедлайнах в выполнении большинства дел, заданий, поручений, в беспрерывном оценивании успеваемости студентов, своевременности исправлений УМК, количества публикаций, индекса Хирша и иных наукометрических данных, приводит преподавателя к профессиональному и человеческому выгоранию. До по-

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

вышения ли ему своих профессиональных знаний и навыков?

Неслучайно получает распространение теория медленной науки и медленных университетов [Абрамов, Груздев, Терентьев, 2016. С. 62–70], стремящаяся найти баланс между административно-управленческим гоним и необходимостью качественного преподавания, научного исследования и повышения квалификации преподавателя.

Социологические исследования подтверждают, что свобода преподавателя в управлении своим временем ограничена, граница между профессиональным и личным временем практически стерта, преподаватели испытывают постоянный стресс от внеплановых, горящих задач. «Повседневная деятельность преподавателей, независимо от сочетания типов нагрузок, по их собственным описаниям, все меньше соответствует представлениям о труде по призванию и образу свободной профессии и все больше напоминает «обычную» работу вроде рутинных занятий офисного клерка. Такое преобразование характера профессиональной деятельности проявляется в росте числа рабочих задач, представление о ценности которых сотрудник не разделяет, а также в том, что при нормировании времени на выполнение этих задач не учитываются возможности научно-педагогических работников» [Абрамов, Груздев, Терентьев, 2017. С. 103].

Право на уважение профессионального достоинства

На наш взгляд, назрела необходимость в обосновании самостоятельного права преподавателя на уважение со стороны студентов его преподавательского достоинства, на соблюдение субординационных границ «учитель-ученик», на разумную дистанцированность преподавателя от студента. Демократизация и либерализация образовательного процесса не должна приводить к братанию преподавателей и студентов. На курсах по инновационным технологиям преподавания советуют для налаживания контакта со студенческой аудиторией разработать, например, цифровой ребус-загадку, содержащую «любопытные факты из жизни преподавателя» (возраст, количество детей и комнат в квартире, даже количество лошадиных сил его машины (!)).

Менеджеры образования призывают преподавателей активнее общаться со студентами в социальных сетях, входить в создаваемые студентами в приложениях к смартфонам группы, быть доступными фактически в режиме 24/7. Все это приводит к тому, что студенты позволяют себе обращаться с преподавателем в такой стилистике, в которой они общаются со своими друзьями, сокурсниками, ровесниками. Например: «Ольга, добрый день! У меня не сдана вторая контрольная точка. Что мне делать?» или «Здравствуй, высылаю долг по курсовой работе

(иногда – «курсач»). Прошу проверить срочно, а то меня отчисляют».

Такой стиль общения вкупе с требованиями работодателя оперативно, содержательно и вежливо отвечать на все запросы студентов как потребителей образовательной услуги (читай – плательщиков по договору оказания образовательных услуг) приводит к разрушению традиционно высокого социального статуса преподавателя-педагога, к унижению преподавательского достоинства, к полной потере студентами системы социальных и этических координат. Нельзя забывать о том, что «превращение студента в простого приобретателя услуг, а профессора – в добросовестного и автоматически действующего их поставщика уничтожает сущность университета как профессиональной организации» [Прокофьев, 2016. С. 58]. В целом негативные последствия перехода системы высшего юридического образования от элитарной к массовой еще предстоит оценить [Воскресенская, 2017. С. 211; Момотов, 2013. С. 266–268].

На наш взгляд, крайней точкой неуважения к преподавателю является тотальное использование студентами-юристами во время занятий смартфонов для переписки в социальных сетях и приложениях. Безусловно, это бич всего цифрового общества, не только студенчества, однако именно «крах образования – это крах общества». Студенты необоснованно считают себя «цицеронами», способными к одномоментной многозадачности; расконцентрация внимания приведет к тому, что между новой сложной учебной информацией и легким общением с адресатами запомнится второе.

Мы не ведем речь об обожествлении фигуры преподавателя. Однако и полное уничтожение определенной сакрализации профессиональных знаний, передаваемых преподавателем студенту (от мастера – к подмастерью), лишает последнего осознания важности, ценности, нужности этого процесса. Как верно замечено в Великой хартии европейских университетов (Magna Charta Universitatum) (Болонья, 18 сентября 1988 года), «университет является **привилегированным** (выделено автором) местом встречи между преподавателями, обладающими возможностями передачи знаний и средствами их развития через исследования и нововведения, и студентами, имеющими право, волю и способность обогащения знаниями»⁴.

Все субъекты образовательных отношений должны понимать, на основе каких этических правил они действуют. Безусловно, вопрос о необходимости Кодекса этики всех участников системы образования не нов, но он до сих пор не решен. Прививание этических норм студентам-юристам требует времени, но для того, чтобы это время начало течь, этот процесс следует начать.

4 <http://www.russianenic.ru/int/bol/charter.html>

Заключение

Полноценная реализация права на получение юридического образования невозможна в отсутствие академических свобод преподавателя на преподавание, на проведение научных исследований, на повышение квалификации, на уважение профессионального до-

стоинства. Фактическое ограничение академических свобод преподавателя через административный *отчетно-гоночный* прессинг должно стать предметом пристального внимания не только компетентных государственных структур, но и академического юридического сообщества.

Литература

- Абрамов Р.Н., Груздев И.А., Терентьев Е.А. Академическая профессия и идеология «медленной науки». *Высшее образование в России*. 2016. № 10. С. 62–70.
- Абрамов Р.Н., Груздев И.А., Терентьев Е.А. Рабочее время и ролевые напряжения сотрудников современного российского университета. *Вопросы образования*. 2017. № 1. С. 88–111.
- Аврус А.И., Жуковская Т.Н. Социальные проблемы гуманитарной науки размышления о состоянии и перспективах российских классических университетов. *Историческая экспертиза*. 2017. № 3. С. 222–248.
- Белкин М.Л., Юринец Ю.Л. Административно-правовые гарантии академических свобод как свободы выражения мнения. *Юридические науки и образование*. 2017. № 52. С. 78–102.
- Воскресенская Е.В. Проблема качества юридического образования в современной России. *Современные проблемы науки и образования*. 2017. № 2. С. 211. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=26361>
- Гречко П.К. К вопросу об автономии вузовского преподавателя. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Философия*. 2015. № 1. С. 5–19.
- Егоров Н.С. Новые советские конституции, юридическое обра-

- зование и научная деятельность вузов. *Правоведение*. 1978. № 6. С. 16–24.
- Иванов А.А. Как быть с диссертациями по праву. *Закон*. 2018. № 10. С. 88–93.
- Курбатова М.В., Каган Е.С. Оппортунизм преподавателей вузов как способ приспособления к усилению внешнего контроля деятельности. *Journal of Institutional Studies*. 2016. Т. 8, № 3. С. 116–136.
- Мацкевич И.М. Некоторые вопросы развития юридического образования (к постановке проблемы). *Российское право в Интернете*. 2005. № 4. С. 7.
- Момотов В.В. К проблемам высшего юридического образования в России. *Общество и право*. 2013, № 1 (43). С. 266–268.
- Прокофьев А.В. Этика и профессионализм в современном университете. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Философия*. 2016. № 3. С. 51–59.
- Саленко А.В. Горе от УМКа. *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2013. Т. 16, № 2. С. 30–34.
- Снегирева М.В. К вопросу об академических свободах и результативности педагогической деятельности. // *Акмеология профессионального образования* / ред. колл: О.Б. Акимова, Г.П. Сикорская, Н.К. Чапаев. Екатеринбург, 2016. С. 140–148.

References

- Abramov R. N., Gruzdev I. A., Terentev E. A. Academic Profession and Ideology of 'Slow Scholarship'. *Vyshee obrazovanie v Rossii*. 2016. Issue 10. P. 62–70. In Russian
- Abramov R. N., Gruzdev I. A., Terentev E. A. Working Time and Role Strains of Research and Teaching Staff in a Modern Russian University. *Voprosy obrazovaniya*. 2017. Issue 1. P. 88–111. In Russian
- Avrus A. I., Zhukovskaya T. N. Reflections on the Status and Prospects of Russian Classical Universities. *Istoricheskaya ekspertiza*. 2017. Issue 3. P. 222–248. In Russian
- Belkin M. L., Yurynets Y. L. Administrative-Legal Guarantees of Academic Freedom as the Freedom of Expression. *Yuridicheskie nauki i obrazovanie*. 2017. Issue. 52. P. 78–102. In Russian
- Egorov N. S. New Soviet Constitutions, Legal Education and Scientific Activity of Universities. *Pravovedenie*. 1978. Issue 6. P. 16–24. In Russian
- Grechko P. K. Considerations on University Teacher Autonomy. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Filosofiya*. 2015. Issue 1. P. 5–19. In Russian
- Ivanov A. A. Dealing with law Dissertations. *Zakon*. 2018. Issue 10. P. 88–93. In Russian
- Kurbatova M. V., Kagan E. S. Opportunism of University Lecturers As

- a Way to Adaptate the External Control Activities Strengthening. *Journal of Institutional Studies*. 2016. Vol. 8. Issue 3. P. 116–136. In Russian
- Matskevich I. M. Some Questions of Legal Education Development (to the Problem Statement). *Rossiyskoe pravo v Internete*. 2005. Issue. 4. P. 7. In Russian
- Momotov V. V. To the Problems of Higher Law Education in Russia. *Obshchestvo i pravo*. 2013. Issue 1 (43). P. 266–268. In Russian
- Prokofyev A. V. Ethics and professionalism in the contemporary university. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Filosofiya*. 2016. Issue 3. P. 51–59. In Russian
- Salenko A. V. Woe from UMK. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiyskomu juridicheskomu zhurnalu*. 2013. Vol. 16. Issue. 2. P. 30–34. In Russian
- Snegireva M. V. To the Question about Academic Freedoms and the Effectiveness of Pedagogical Activity // *Acmeology of Professional Education*; ed. by O.B. Akimov, G.P. Sikorskay, N.K. Chapaev. Ekaterinburg, 2016. P. 140–148. In Russian
- Voskresenskaya E. V. Problem of Quality of Legal Education in Modern Russia. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*. 2017. Issue 2. <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=26361>. In Russian

РЕЛИГИОВЕДЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЯНА ОЛЕГОВНА АЛЛАХВЕРДЯН, аспирант кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yana.allakhverdyan@gmail.com

МАКСИМ ИГОРЕВИЧ БОГАЧЕВ, кандидат социологических наук, преподаватель НИУ «Высшая школа экономики», старший научный сотрудник Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: bogachev2008@mail.ru

ВИЛЬЯМ ВЛАДИМИРОВИЧ ШМИДТ, доктор философских наук, профессор Института государственной службы и управления, член Управляющего совета Ассоциации российских религиоведческих центров

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: william@list.ru

ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА ЭЛБАКЯН, доктор философских наук, директор Центра религиоведческих исследований «РелигиоПолис», член Управляющего совета

Ассоциация российских религиоведческих центров (119454, Российская Федерация, Москва, ул. Лобачевского, 90). E-mail: elbakyanes@gmail.com

Аннотация: Религиозная система рассматривается в работе как элемент более сложной структуры: социально-политической (общественной) и политико-правовой (государственной). Авторы выделяют особенности этих систем и определяют принципы их взаимодействия, противоречия и ставят задачи по обеспечению ревизии отраслевых тезаурусов и переосмыслению понятийно-категориального аппарата. Необходимо выявить концептуальную определенность религиозной сферы гражданско-политических отношений в интересах национальной безопасности, учитывая угрозы внутреннего порядка. На фоне вызовов глобального и регионального уровней характеризуется потенциал отраслевых подходов к определению религии. В статье предлагается новый подход, в рамках которого религия определяется как отчуждение. Она описывается в виде сложного, полифункционального объекта: модели бытия с инвариантами миропорядка. Это такой миропорядок, принцип организации которого соответствует типу онтологии и эксплицируется в социальных функциях и аксиологии. Система миропредставлений (мировоззренческая система, имеющая уровневые спецификации) с инвариантами причинно-следственных отношений (праксиологии). Учитывая особенности феномена «отчуждения» как фундаментальной функции (открывать, обеспечивать проявление универсалий и категорий, базовыми из которых являются следующие биномы: «бытие – ничто», «сакральное – профанное», «духовное – вещное», «идеальное – материальное», «Бог / Абсолют – человек», «трансцендентное – трансцендентальное / имманентное», «власть – право / обязанность», «единое / целое – конкретное / индивидуальное», «общее – частное» и др.), авторы обращают внимание на сходство между религией и властью в том отношении, что именно феномен «отчуждения» обуславливает процессы сакрализации, клерикализации власти, религиозизации политики и идеологизации, политизации религии.

Благодарность. Материал подготовлен по итогам реализации государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы 2018 года № АААА-А18–118013190105–2: «Система экспертно-аналитического обеспечения религиозно-политических процессов на региональном и муниципальном уровнях органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации» в рамках научного направления «Социально-исторические, политико-правовые, культурологические и философские исследования».

Ключевые слова: религия, религиозная традиция, религиозный комплекс, идеократия, эпистема, гражданско-политические отношения, национальная безопасность

.....
Статья поступила в редакцию 10 сентября 2018 года.
.....

Аллахвердян Я.О., Богачев М.И., Шмидт В.В., Элбакян Е.С. Религиоведение в контексте национальной безопасности. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 108–118

RELIGIOUS STUDIES IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

YANA O. ALLAKHVERDYAN, Postgraduate of the Chair of Legal Support of State and Municipal Service

Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: yana.allakhverdyan@gmail.com

MAXIM I. BOGACHEV, Cand. Sci. (Sociology), Lecturer of the National Research University Higher School of Economics

Senior Researcher of the Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: bogachev2008@mail.ru

WILLIAM V. SCHMIDT, DR. Sci. (Philosophy), Professor

Institute of Public Administration and Civil Service

Member of the Governing Council of the Association of Russian Religious Studies Centers

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: william@list.ru

EKATERINA S. ELBAKYAN, Dr. Sci. (Philosophy), Director of the Center for Religious Studies 'ReligioPolis', member of the Governing Board

Association of Russian Religious Centers (90, ul. Lobachevskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: elbakyanes@gmail.com

Abstract: The religious system is considered in the work as an element of a more complex structure: socio-political (public) and political-legal (state). The authors identify the features of these systems and determine the principles of their interaction, contradictions and set tasks to ensure the revision of industry thesaurus and rethink the conceptual and categorical apparatus. It is necessary to identify the conceptual certainty of the religious sphere of civil-political relations in the interests of national security, taking into account the threats of internal order. Against the background of global and regional challenges, the potential of sectoral approaches to the definition of religion is characterized. The article proposes a new approach in which religion is defined as alienation. It is described as a complex, multifunctional object: a model of being with world order invariants. This is a world order, the principle of which corresponds to the type of ontology and explicates in social functions and axiology. Worldview system (ideological system having level specification) with the invariants of causal relations (praxeology). Taking into account the peculiarities of the phenomenon of 'alienation' as a fundamental function (to discover, to ensure the manifestation of universals and categories, the basic of which are the following binomials: 'being-nothing', 'sacred-profane', 'spiritual-thing', 'ideal-material', 'God/absolute-man', 'transcendent-transcendental/immanent', 'power-right/duty', 'single/whole-concrete/individual', 'general – private', etc.), the authors draw attention to the similarities between religion and power in the sense that it is the phenomenon of 'alienation' that determines the processes of sacralization, clericalization of power, the religization of politics and ideologization, the politicization of religion.

Acknowledgment: This Material was prepared on the basis of the implementation of the state task for the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of 2018 №AAA-A18-118013190105-2: 'System of expert-analytical support of religious and political processes at the regional and municipal levels of Legislative and Executive authorities of the Russian Federation' in the framework of the scientific direction 'Socio-historical, political-legal, cultural and philosophical studies'.

Keywords: religion, religious tradition, religious complex, ideocracy, episteme, civil-political relations, national security

.....
The article was received on September 10, 2018.
.....

Allakhverdyan Y.O., Bogachev M.I., Schmidt W.V., Elbakyan E.S., Religious studies in the context of national security. In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. № 2. P. 108–118. In Russian.

УБЕЖДЕНИЯ. ВЕРА. СВОБОДА СОВЕСТИ**Введение**

Конституционные основы Российской Федерации применительно к сфере государственно-религиозных отношений устанавливают следующие принципы:

– неотчуждаемость мировоззренческих свобод, лежащих в основе личностных, субъектных начал гражданина и этнокультурных, духовных практик и различных укладов, образующих единый многонациональный народ России;

– свобода выражать и распространять убеждения (в том числе воспитывать согласно им своих детей, воспроизводить этнокультурные уклады); это является основанием для воспроизводства социально-политической общности, в рамках которой формируются политические культуры (инструменты, институты и идеологии);

– отделенность и равноудаленность религиозных объединений от государства, их равенство перед законом;

– запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной, что является достаточным и необходимым условием для политико-правового равенства мировоззренческих оснований и соответствующих им этнокультурных, религиозных и нерелигиозных социально-экономико-политических укладов как национальных в интересах сохранения и воспроизводства общности и гражданско-политической целостности, суверенности;

– запрет на установление какой-либо религии в качестве государственной или обязательной;

– запрет образования политических партий по религиозному признаку, что предохраняет перевод религиозных различий в сферу политической конкуренции.

Однако в реальности эти принципы не всегда соблюдаются. В результате усилились центробежные стремления различных объединений, увеличилась конфликтность в идеологической сфере, активизировалось противостояние в религиозных группах, направляющих свои усилия на приобретение большего политического веса в совещательных и консультативных институтах, а также в органах исполнительной и законодательной власти.

Религиозный фактор и социально-политические процессы

Уход в государственно-религиозных отношениях от состояния эквилибриума и последовательная криминализация по религиозно-мировоззренческим основаниям самых разных групп стимулирует переход противостояния из духовной сферы в политическую [Lucius, 2013. Р. 66–70]. Вследствие этого, помимо клерикализации политики (привнесения в политическую жизнь религиозных ценностей и смыслов), развернулся близкий по содержанию, но противоположный по результатам

процесс политизации религии. Такое развитие событий деформировало установившийся в России на рубеже веков «проправославный консенсус», что усилило поляризацию общества, для многих представителей которого религиозный вопрос оказался тождественным политическому.

На поведенческом уровне это выразилось поначалу в относительно мирных акциях (панк-молебен группы «Pussy Riot» в храме Христа Спасителя, различного рода выступления православной общественности, направленные на срыв или запрет спектаклей, концертов и т.п.), но логика процесса стала приобретать более отчетливые формы противоправных и общественно опасных деяний: побои, хулиганство, вандализм и действия экстремистского характера (вторжение группы православных во главе с Д. Смирновым на праздник, организованный радиостанцией «Серебряный дождь»; погром движением «Божья Воля» выставки В.А. Сидура в Манеже, разрушение барельефа с фигурой Мефистофеля в Санкт-Петербурге; избиение защитников парка «Торфянка»; террористическая атака на кинотеатр «Космос» в Екатеринбурге и поджог автомобилей у студии режиссера А.Е. Учителя, устроенные православными фундаменталистами). Все это свидетельствует об актуальности изучения роли религиозного фактора в контексте национальной безопасности и целого ряда остро стоящих проблем в сфере государственных и общественных отношений.

Религиозный фактор как модель, формирующая структуру идеологии, является эффективным инструментом интеграции или дезинтеграции в социально-политических процессах. Использование этого фактора политической властью представляет собой прагматичный лоббизм элит, для которых «игра религиями» удобна для маскировки своих идеологических фикций под исконность и традиционность. Это придает особую выразительность одним идеям в борьбе с другими идеями, включает в себе внушительную побуждающую силу. Однако неумелая игра в данном случае опасна внутренними конфликтами, особенно в такой мультирелигиозной и полиэтнической стране, как Российская Федерация. Риски нивелирования этнонациональных ценностей и утраты культурно-цивилизационной самобытности различных народов в условиях нарастающей глобализации весьма велики [Козлов, Шмидт, 2014. С. 165–167].

Администрирование в сфере государственно-религиозных и общественно-религиозных отношений

На прошедшем 17 ноября 2016 года в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Круглом столе под председательством представителя Сената в Министерстве юстиции

России Е.Б. Мизулиной¹ со всей серьезностью поднимались вопросы придания особого юридического статуса традиционным религиям России, 20 лет назад перечисленным в преамбуле Федерального закона Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». На наш взгляд, изменение этого «культурного статуса» на юридический может привести к правоприменительным издержкам, так как спекуляции традиционностью, в особенности в органах государственной власти, зачастую приводят к именованию «сектами» и «мошенниками» религиозных организаций [Мартинovich, 2008. С. 48–87; Мартинovich, 2018. С. 132–177], представленных в Президентском совете по взаимодействию с религиозными объединениями².

В контексте рассматриваемой темы возникает вопрос оценки системы поправок «пакета Яровой–Озерова», которые вызвали столь бурную реакцию в религиозной сфере страны: не являются ли они экстраполяцией противоречий внутри исламских организаций на все религиозные объединения страны?

Если государство помогает какой-то крупной организации избавиться от нежелательных элементов, оказавшихся на ее «канонической территории» и занимающихся там миссионерством, привлекать в свои ряды («религиозные меньшинства») российских граждан, в то время как исходя из неких общепринятых представлений, они должны быть членами религиозных организаций исторических религий или, по крайней мере, разделяющими их мировоззренческие установки, то в итоге проигрывают не только религиозные меньшинства, деятельность которых в стране сворачивается либо под неким предлогом запрещается, но и исторические религии.

Став «должниками» за эту помощь государству, религиозные организации неизбежно утрачивают не только свой морально-идеологический суверенитет – им приходится поддерживать и оправдывать все действия государственно-политической власти, ее институтов даже в том, что, возможно, противоречит их доктринальным установкам. На первый взгляд, в контексте обеспечения государственной безопасности такая согласованность и даже «симфоничность» довольно хороша и привлекательна. Однако оказывается, что на деле это лишь видимость «хорошего»: для религиозных организаций происходит утрата собственной идентичности и фактическая слитность с государством (при юридическом провозглашении отделенности). Для государства это опасная ситуация, характеризующаяся формированием «религиозного подполья» и повышенными рисками в сакрально-идеократи-

ческой сфере, связанной с легитимационно-идеологическими функциями и процессами.

Необходимо видеть стратегическую перспективу и понимать, что верующие люди не станут в одночасье не верующими. Напротив, внешние трудности только укрепляют в вере – вспомним массу примеров 30-х годов XX века, когда в лагерях сидели и православные священники, и мусульманские муллы, и буддийские ламы, и свидетели Иеговы, и представители других религиозных традиций. Верующими не перестают быть лишь потому, что их религиозную организацию закрыли; обычно число таких людей лишь возрастает.

Получается, что неумелое, недальновидное администрирование в сфере государственно-религиозных и общественно-религиозных отношений создает неконтролируемый или плохо контролируемый очаг напряженности в самом государстве, среди собственных граждан, которых оно призвано защищать. Ведь все члены нетрадиционных религиозных групп – российские граждане, причем, как правило, законопослушные, платящие налоги, в том числе и для того, чтобы оно их защищало, а не преследовало. Что касается незаконопослушных граждан, оказавшихся членами новых религиозных движений, то в таких случаях за свои поступки отвечает каждый конкретный гражданин, независимо от своей религиозной принадлежности, которая вовсе не определяет наличие подобных делинквентных поступков.

На наш взгляд, крайне опасными для общества являются установки на патриотизацию религиозных чувств и мировоззрений. Странно полагать, что если человек все в своей стране громко восхваляет, то он непременно будет патриотом, а если критикует (на что имеет право как гражданин) – антипатриотом. Такой подход ошибочный, поскольку со всем соглашаться для личной судьбы человека, конечно, оказывается гораздо проще и комфортнее, но куда сложнее, видя какие-то проблемы и недостатки, не бояться их критиковать, чтобы в стране и государстве ситуация улучшалась. Постепенно мы подойдем к преодолению конституционного противоречия – осознанию факта, что мировоззренческие свободы и возникающая на их основе сфера религиозных и этнокультурных отношений должна регулироваться нормативным актом на уровне не ниже кодекса. Необходим новый документ общеполитической значимости (Концепция или Стратегия государственной политики в сфере религиозных отношений по аналогии с другими Стратегиями государственной национальной / культурной / молодежной / и т.п. политики). На высоком уровне эта проблема была обозначена в 2018-м в Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений на Круглом столе «Традиции государственно-рели-

1 <http://izvestia.ru/news/645810#ixzz4QVPdIRX>

2 <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/17>

гиозных и межрелигиозных отношений в России – новый международный стандарт»³.

Выработка политических решений в отношении религиозно-мировоззренческого разнообразия

Как показывает история любой организации, в том числе и религиозной, никакой специально организованной деятельности по ее дискредитации и / или диффамации не нужно – все случается само собой, если не обеспечивать контроля над ее информационным потоком. Главное в религиозно-идеократической политике государства – цензура. Специальная антидиффамационная политика – надзор и контроль над средствами массовой информации, работающими с объектами религиозной сферы, информационным балансом.

Необходимо также обратить внимание на проблему стандартизации. На сегодняшний день работа по формированию Профессионального стандарта № 1191 «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» уже завершена [Козлов, Шмидт, 2017. С. 76–78]. Он был утвержден Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 2 августа 2018 года № 514н. Однако, в соответствии с рекомендациями Управления Президента по внутренней политике Администрации Президента Российской Федерации и согласно Приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в отличие от предложений группы разработчиков, данный профстандарт ориентирован лишь на «специалистов в области политики и администрирования», т.е. на государственных и муниципальных служащих, чья деятельность определяется Общими квалификационными требованиями для замещения должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления. Так, из двух обобщенных трудовых функций «Организация деятельности по сохранению этнокультурного многообразия народов России, укреплению межнационального (межэтнического) и межрелигиозного мира и согласия» (код «А», уровень квалификации 6) и «Управление национальными и религиозными отношениями народов России в деятельности организации, включая социальную и культурную адаптацию мигрантов» (код «В», уровень 7) в итоговой версии профстандарта осталась одна, а именно: «Организация и обеспечение деятельности государственных и муниципальных служащих, общественных объединений и организаций, направленной на укрепление общероссийской гражданской идентичности, сохранение этнокультурного многообразия народов России, межнационального (межэтнического) и межрелигиозного согласия, социальную и культурную адаптацию и интеграцию» (код «А», уровень 7), из

которой была исключена формула «общественных объединений и организаций».

На наш взгляд, это говорит об устойчивой тенденции – последовательном усугублении противоречий системного, сущностного порядка. Подобные решения органов исполнительной власти, сколь бы формально логичными и обоснованными на первый взгляд ни казались, формируют политико-правовые условия, способные нанести ущерб конституционным основам и государственно-политическому устройству Российской Федерации, нивелируют те базовые принципы, на которых утверждено Российское государство как федеративное. В частности, они формируют условия для правового ограничения институтов гражданского общества и граждан при реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 года № 1532) и разбалансировке стратегических целей национальной политики за счет невозможности исполнять нормы Федерального закона Российской Федерации от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

Анализ сферы государственно-религиозных отношений указывает на наличие ряда острых проблемных моментов, которые можно определить как общесистемные и политические:

– фактическое превращение религиозных традиций⁴ в опору государственно-политической идеологии и политики, при том, что религиозные организации исключены из системы политико-государственной деятельности и не имеют развитых и должным образом функционирующих инструментов академического и экспертно-аналитического производства, для того чтобы обеспечивать эффективное реагирование на комплексные вызовы, с учетом происходящей диверсификации и перераспределения социально-политических функций между государственными и гражданско-политическими институтами общества;

– упрощение и опрощение на уровне политического дискурса и выработки политических решений в отношении религиозно-мировоззренческого (цивилизационного) разнообразия и своеобразия, диффамация и десакрализация религиозных объектов в контексте связанных с ними религиозных комплексов, этнокультурных противоречий, особен-

3 <http://igsu.ranepa.ru/events/p66816>

4 Под словом «традиция» понимаются различные религиозные и этнокультурные традиции (от институциональных до неинституционализованных), которые имеют иерархическую структуру, органы управления, цели и задачи, соотносящиеся с выработанными в истории метафизическими моделями (аксиоматическим ядром, представленным в виде онто-гносеологической и аксеологической системы), образующие социальный пласт и являющиеся частью гражданского общества Российского государства.

ностей и уникальностей, вплоть до маргинализации и криминализации последних;

– спорадически противоречивый (не единообразный, ангажированный), репрессивный характер судопроизводства в отношении отдельных религиозных объединений и представителей религиозно окрашенных мировоззренческих систем, доктрин и установок.

Следует отметить, что до недавнего времени для России подобная категория судебных дел не была актуальной. В настоящее время она так же немногочисленна, в связи с чем российское общество, в том числе юристы и религиоведы, имеют возможность наблюдать за процессом становления и развития правовой системы Российского государства и судебной практики в данной области.

В процессе правоприменения норм возникают определенные сложности. В частности, Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁵ в статье 4 закрепляет принципы государственной судебно-экспертной деятельности, к числу которых относятся законность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, юридического лица, независимости эксперта, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники, а в последующих статьях (5–8) раскрывается суть каждого из перечисленных принципов. Однако данный закон не содержит нормы, которая обязывала бы эксперта при подготовке заключений применять такие общенаучные принципы, как верификация, объективность, рациональность, методичность, истинность, системность, изменяемость частей, интерсубъективность, аксиологическая нейтральность и т.д. Более того, обозначенного требования в отношении обязательного применения общенаучных принципов при проведении государственной религиоведческой экспертизы не содержит и специальный нормативный правовой акт – Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 18 февраля 2009 года № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе»⁶. Однако только в случае применения

таких принципов можно говорить об объективности и научной обоснованности религиоведческой экспертизы.

Исходя из всего вышесказанного, можно определить задачу исследователя следующим образом: осуществляя анализ новых, нетрадиционных религиозных движений и политико-идеологических феноменов, он должен быть объективным, готовым безоценочно относиться к объекту изучения, свободным от стереотипов и страхов. Научный работник обязан приложить максимум усилий, чтобы воздержаться от навязывания анализируемому явлению своего, субъектно-ориентированного, понимания «религиозности» и «религиозной деятельности». При этом его неангажированность (несвязанность стереотипами) должна иметь место как в плоскости выстраивания взаимоотношений внутри анализируемого явления (религиозного / квазирелигиозного феномена и возникающего на его основе социального явления – например, религиозного движения), так и в плане создания и развития внешней коммуникации, т.е. между анализируемым явлением и существующими в государстве институтами гражданского общества, органами власти и управления и, безусловно, отдельно взятыми лицами, находящимися в одной пространственно-семиотической плоскости (территории).

Необходимо отметить, что российский законодатель определил уникальную способность религиозных, этнических, правозащитных и иных организаций быть вовлеченными в деятельность, направленную на дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации, в том числе в различных регионах мира. Так, они могут способствовать подрыву общественной стабильности, суверенитета и нарушению территориальной целостности государств. Кроме того, для нагнетания межнациональной напряженности, а также разжигания этнической и религиозной ненависти, различные террористические и экстремистские организации широко используют механизмы информационного воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание (раздел III, пункты 12 и 13 Доктрины информационной безопасности России)⁷. С учетом обозначенных рисков, закрепленных на законодательном уровне, возникает вопрос о том, кто в государстве должен определять эти риски?

Если мы рассматриваем исследователя как узкопрофильного специалиста, т.е. определяем, что его научная работа преследует исключительно научные цели, то нам в резолютивной части такого

5 Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 года) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2001. Июнь, 4. № 23, ст. 2291.

6 Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 18 февраля 2009 года № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе» (вместе с «Порядком проведения государственной религиоведческой экспертизы», «Положением об экспертном совете по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации»). Зарегистрировано в Минюсте России 25 февраля 2009 года № 13430. *Российская газета*, 2009. Март, 13. № 43.

7 Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации». *Собрание законодательства РФ*, 2016. Декабрь, 12. № 50, ст. 7074.

УБЕЖДЕНИЯ. ВЕРА. СВОБОДА СОВЕСТИ

труда не следует рассчитывать на наличие выводов о том, что деятельность тех или иных анализируемых объектов (религиозных организаций или групп), возможно, является дестабилизирующей по отношению к внутривластной и социальной ситуации в конкретном государстве, а также о том, что их деятельность, возможно, направлена на разжигание этнической и религиозной ненависти лишь по той причине, что это не будет входить в предметно-объектную область исследования.

Дело обстоит иначе, если к работе приступает исследователь-аналитик, в предметно-объектную область которого входит определение, является ли деятельность того или иного анализируемого объекта деструктивной и дестабилизирующей по отношению к личности и обществу, их безопасности, сохранению их идентичности, целостности, суверенитета и т.д. Тогда необходимо выявить и установить, привлекая аналогии с анализируемым объектом из существующих в настоящее время либо существовавших ранее, является ли такая деятельность конкретной, мнимой или притворной (в правовом понимании этих понятий), каковы принципы и функции, источники финансирования и центры принятия решений, а также каковы результаты и последствия исследуемых явлений.

Религиозный комплекс и объект религиоведения

Некоторые сторонники теологических, конфессиональных подходов в религиоведении, в том числе и к обеспечению религиоведческой экспертизы, полагают, что понятие «религиозного комплекса» устарело. Между тем совокупность и единство четырех элементов (религиозное сознание, деятельность, отношения и организация) позволяет говорить о том, что мы имеем дело с религией [Классификация религий..., 2008. С. 155–210]. В отличие от других объектов науки, религиозный комплекс является сложно организованным целым. В своей структуре он имеет следующие элементы: представление о Боге и человеке, их отношениях. Религиозное сознание определяет деятельность, которая предстает как религиозный культ и ритуал. Нерелигиозная деятельность, хозяйственная, связана с установками сознания, мотивами и чувственным переживанием. Мы выделяем еще один элемент комплекса – диалог, являющийся, по сути, одной из форм отношений и предстает как основа социального бытия.

Объект религиоведения в силу его природы не только образует определенную модель картины мира, но и является ее «ядром». Религиозный комплекс, по сути, отражает все основные элементы бытия, их функции, включая и социальную роль религии. Отсюда можно сделать логичный переход к религиозной системе и понять, как он воспринимается в народно-хозяйственном комплексе стра-

ны с учетом специфики этого вида производства – смысло-ценностных акцентуаций и актуализации собственно религиозного фактора. Становится очевиден вывод о том, что религиозный комплекс является своего рода моделью-матрицей, фракталом, который репрезентирует образ бытия и картину мира в ее основных структурных элементах [Харитонов, Шмидт, 2012. С. 21–30]. Иерархирующий принцип модели оказывается тесно связан не только с регенеративной функцией, которую способна выполнять религия, но и системой социально-политического воспроизводства общества в целом.

Если смотреть на религиозный комплекс под философско-методологическим углом зрения, то очевидно, что он одновременно является не только объектом и предметом, но также может выступать в качестве категории, использование которой возможно во всех отраслях социально-гуманитарного знания. С помощью этого инструмента (как базовой категории) можно анализировать сложно организованные системы в рамках антропологического, культурологического, исторического, социологического, политологического подходов. Религиоведение, с учетом специфики его предмета (специфики понимания высшего начала или основания, каким является трансцендентное, нуминозное и Святое и т.д.), знания закономерностей их бытования в картине мира, в прикладном аспекте выступает тем универсальным инструментом, квалифицированное использование которого влияет на обеспечение цивилизационного диалога этнокультурных, религиозных и нерелигиозных картин мира, а профессиональное освоение и эффективное его использование является залогом стабильности и безопасности человека и мира в целом [Шмидт, 2015. С. 180–190; Шмидт, 2016. С. 25–29].

Мы полагаем, что эта специфика у религиоведения, как науки, появляется потому, что его главный объект образуется так же, как известный в философии феномен «отчуждение». Если посмотреть на основной для религии феномен (веру) с философско-религиоведческой точки зрения, то можно заметить, что объем и содержание этого понятия есть отчуждение, которое обеспечивает становление «Я» (субъектность, суверенность). Особенность природы отчуждения – есть способность открывать, обеспечивать проявление таких универсалий и категорий, как биномы «бытие – ничто», «сакральное – профанное», «духовное – вещное», «идеальное – материальное», «Бог / Абсолют – человек, мир», «трансцендентное – трансцендентальное / имманентное», «власть – право / обязанность», «единое / целое – конкретное / индивидуальное», «общее – частное» и т.п. Отсюда возникает ощущение, что «природная», по отчуждению, схожесть религии и социального начала, а в пределе и власти, обуславливает процессы сакрализации, кле-

рикализации власти и религизации политики, а также идеологизации и политизации религии. По сути, происходит диффамация, если в культуре институты науки и образования не удостоверяют их онто-аксиологический статус, а законодательные и правоохранительные органы не обеспечивают разделение властей и развитие гражданско-государственных процессов и институтов [Ризоев, Шмидт, 2018. С. 337–342].

Поскольку спецификой религиозного комплекса является его фрактальная основа и способ функционирования, то его можно активно использовать при анализе опыта, который мы получаем, работая с объектами наличного и духовного бытия (понятийными аппаратами, психосоматическими феноменами, социальными явлениями, артефактами культуры). Он также выступает элементом логического оператора: способен устанавливать логические ориентиры и оказывать влияние на контекст выбираемых исследователем гносеологических моделей, не говоря уже о зависимости не только интерпретаций, но и собственно выводов от исследовательских подходов. Возможно, именно этим обусловлен тот факт, что науке известно более 1000 определений религии, а их систематизация все еще не завершена [Аринин, 2013; С. 5–30; 750 определений религии..., 2014. С. 15–45].

Культурная и внекультурная деятельность религиозных организаций

Определим, каким образом в структуре деятельности религиозных организаций соотносятся культурная и внекультурная части. В последнее время можно услышать мнения, что из-за специфики или структуры социальной деятельности религиозная организация может перестать быть таковой. Это утверждение приводит к проблеме религиозности той или иной организации. К примеру, у определенной организации должно быть 60% культурной и 40% внекультурной деятельности; но как определить качественные основания вида организации – с помощью количественного подхода? Свидетельствует ли наличие внекультурной религиозной деятельности (например, издательской, хозяйственно-экономической и других видов и форм, в которых, в принципе, могут принимать участие и не члены конкретной религиозной организации), об отсутствии религиозного характера объединения? Является ли торговля на территории, относящейся к конкретной религиозной организации, показателем отсутствия у нее религиозного статуса?

С этой проблемой связан еще один, более значимый вопрос: источники финансирования религиозных организаций. Наша позиция состоит в том, что если все подобные организации по закону отделены от государства, то они не могут иметь финансирования из средств налогоплательщиков. Вместе с тем, существуя в рамках «земной ситу-

ации», такие структуры должны иметь финансовые средства и быть платежеспособными по всем статьям своих расходов, в том числе, например, за коммунальные услуги, чтобы в культовом здании и иных помещениях было светло, а зимой еще и тепло, и т.д. Откуда, кроме оплаты элементов культовой практики, продажи предметов культового назначения, а также пожертвований со стороны верующих и благотворителей, у этих организаций могут появиться финансовые средства?

В своем исследовании религиовед, как ученый, не вправе придерживаться ни апологетических, ни критических суждений в отношении объекта своего изучения. Этот принцип в свое время был провозглашен докторами философских наук, профессорами А.П. Забияко, А.Н. Красниковым, Е.С. Элбакян при подготовке концепции журнала «Религиоведение» и словарно-энциклопедических изданий «Религиоведение: энциклопедический словарь» (М., 2006), «Религиоведение: учебный словарь» (М., 2007), «Энциклопедия религий» (М., 2008) и др.

Правозащитная деятельность и ее особенности

Если понятие «правозащитная деятельность» трактовать широко, то в принципе любой человек будет правозащитником в том смысле, что в случае каких-то проблем с нарушением своих прав, он будет их защищать (например, право на качественное медицинское обслуживание. В этом смысле не только адвокат, но и прокурор, и судья могут считаться правозащитниками, поскольку каждый из них своей профессиональной деятельностью выступает за сохранение различных прав граждан. Ставить вопрос о защите прав религиозных организаций религиоведом можно только в этом самом широком смысле – в аспекте предоставления последним объективных данных, результатов исследования религиозных феноменов и деятельности организаций. Осуществляя компаративный исторический и социологический анализ, религиовед может и должен выявлять тенденции и закономерности в развитии ситуации, видеть ее перспективы для всех исследуемых религиозных организаций, а в более широком контексте – для общества в целом, показывая роль религии в жизни общества.

Искусственное противопоставление здесь явно надумано: в этом расширительном смысле врач окажется правозащитником пациента, ибо он должен его лечить, обеспечивая тем самым защиту его права на медицинское обслуживание, а в итоге – на здоровье и жизнь. При этом он, врач, безусловно, должен испытывать эмпатию по отношению к пациенту (от врача, этим качеством не обладающего, тут же сбежит любой пациент).

В узком смысле правозащита имеет некие политические основания, но она отнюдь не сводится

УБЕЖДЕНИЯ. ВЕРА. СВОБОДА СОВЕСТИ

к «диссидентству». Последнее является лишь ее незначительным признаком, частью, да и то лишь в странах с тоталитарными формами правления. Когда мы говорим о нетрадиционных религиозных группах и исторических религиях, мы, безусловно, должны понимать, что фиксируемые в них феномены имеют значительные различия – нельзя переносить признаки одной традиции на другую. Столь же предосудительно менять критерии оценки, ставить их в зависимость от политико-идеологического контекста. Если бы, к примеру, Русскую православную церковь стали обвинять в том, что она не религиозная, а социальная организация (основы ее социальной концепции свидетельствуют о том, что в ней ведется огромный объем внекультовой деятельности), как бы поступили религиоведы? Очевидно, что их заключение в этом случае оказалось бы защитой религиозного статуса церкви.

Новые религиозные движения находятся в поле внимания религиоведов чаще иных лишь потому, что из-за их инаковости возникает больше вопросов, на них приходится большее число необоснованных претензий и нападок. Если такие нападки возникали по адресу крупных религиозных организаций и групп, то интенсивность и частота упоминания последних, в том числе с признаком скандальности, была бы выше. Действующим законодательством Российской Федерации установлено, что при отправлении правосудия обязательным является соблюдение принципов законности, равенства перед законом и защиты (а в случае необходимости – и восстановления) нарушенных законных интересов, прав и свобод человека, гражданина, организаций.

На законодательном уровне закрепляются объективность и полнота судебно-экспертного исследования, которое должно базироваться на строго научной или практической основе и осуществляться в пределах соответствующей специальности в полном объеме, необходимом для установления обстоятельств по конкретному делу. Законодатель также закрепил нормы, в соответствии с которыми гарантируется и обеспечивается независимость и объективность эксперта. Осуществляемое им всестороннее и полное исследование должно базироваться на строго научной и практической основе, положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных. При этом соблюдение обозначенных принципов и задач законодатель гарантировал независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и организациям (независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения, подчиненности

и др.)⁸. Кроме обозначенных гарантий законодатель также предусмотрел и уголовную ответственность эксперта – от взыскания штрафа и назначения обязательных / исправительных / принудительных работ до лишения свободы⁹.

Если посмотреть на судебную экспертизу сквозь призму связанности суда ее результатами, то выводы, к которым приходит эксперт в процессе своей профессиональной деятельности, целиком и полностью зависят от полноты, качества, корректности поставленных перед экспертом вопросов, которые вправе представлять суду все стороны и лица, участвующие в деле. Заметим, что законодатель также установил, что окончательный круг вопросов, по которым требуется заключение эксперта, определяется судом и, несмотря на то, что возможность обжалования определения суда о назначении экспертизы весьма прозрачна¹⁰, заинтересованные стороны и лица судебного процесса могут воспользоваться правом, предусмотренным законом, и заявить отвод эксперту либо ходатайствовать перед судом о назначении повторной, дополнительной, комплексной или комиссионной экспертизы. Безусловно, все подобные процедуры требуют от участвующих в судебном процессе сторон и лиц не просто юридической грамотности, но высокого уровня профессионализма. Кроме этого, не стоит забывать, что заключение эксперта не имеет для суда заранее установленной силы, а оценивается судьей по своему внутреннему убеждению, наряду с другими имеющимися в материалах дела доказательствами¹¹.

Можно заключить, что пока в обществе будет су-

8 Конституция Российской Федерации (12 декабря 1993 года; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ). Собрание законодательства Российской Федерации, 4 августа 2014 года. № 31, ст. 4398; Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 года) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 4 июня 2001 года. № 23, ст. 2291; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 года). Собрание законодательства Российской Федерации, 18 ноября 2002 года. № 46, ст. 4532.

9 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 года). Собрание законодательства Российской Федерации, 17 июня 1996 года. № 25, ст. 2954.

10 Институт судебных экспертиз и криминалистики: Результаты экспертизы: <https://ceur.ru/library/articles/jekspertiza/item100462>

11 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года. № 138-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 года). Собрание законодательства Российской Федерации, 18 ноября 2002 года. № 46, ст. 4532.

ществовать необъективность, в том числе в вопросах, связанных с производством экспертиз, непрофессиональные, ангажированные эксперты останутся, и, как следствие, сохранится потребность в преодолении этой проблемы ради безопасности.

Проблемы профессиональной компетентности и ответственности очень важны, учитывая последствия от неоправданной, ангажированной спекулятивности. Это можно показать на примерах, связанных с ликвидацией религиозных организаций по весьма сомнительным основаниям [Панин, Козлов, 2016. С. 80–95], о чем велись активные дискуссии в сетевом пространстве (например, в отраслевых группах «Религиоведение: вчера и сегодня»¹² и «Социология религии»¹³).

В 2017 году говорилось о недопустимости ангажирования и политических спекуляций в научной отрасли и навязывания мировоззренческих предпочтений, принятия их за научные подходы (якобы может существовать конфессиональная наука, в частности, христианское / мусульманское / буддийское / иудейское и т.п. религиоведение). Необходимо учитывать возможные издержки от этого в части изменения правового положения религиозных организаций и регулирования религиозной сферы общества в целом. Результаты исследований в противном случае будут поставлены в зависимость от оценочных суждений и на деле ими подменены; произойдет нивелировка базовых положений научных теорий, являющихся инструментом познания и универсальным механизмом регулирования социальных систем. В 2016 году мы говорили, что всякое конфессиональное религиоведение есть не более чем теология, возникающая в рамках конкретной религиозной традиции, а разделы теологии как науки не есть разделы религиоведения. Всякая «политическая» спекуляция по этому поводу, выдаваемая за научную дискуссию, есть не более чем «фрик-религиоведение».

В 2015 году мы указывали на возможность ошибочных решений правоохранительной системы вследствие недостоверной информации экспертного уровня и задавали вопрос представителям так называемого «фрик-религиоведения»: кто из них будет готов переписать фундаментальные положения научных теорий в религиоведении и философии религии в угоду политико-идеологическим спекуляциям? Теперь же эта озабоченность из теоретической стала реальной, фактом действительности. 21 сентября 2016 года Конституционный суд Российской Федерации отказался рассматривать жалобу религиозной организации¹⁴ на положения

части 5 статей 11 и 12 и частей 3 и 4 статьи 27 Федерального закона Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», заявив: «...государственная религиоведческая экспертиза не рассматривала вопрос о наличии или отсутствии... признаков религии, а оценивала фактическую деятельность конкретной религиозной организации с точки зрения признаков религиозной деятельности... Право на регистрацию религиозной организации не может произвольно предоставляться объединениям граждан, которые не соответствуют признакам религиозных объединений, и использоваться ими... Определение КС РФ... окончательно и обжалованию не подлежит». Мы уже не говорим о вынесенном судебном решении в отношении последователей «Свидетелей Иеговы» (запрещенная в России экстремистская организация), которым, по сути, инкриминируется их фундаментальный пацифизм, расцениваемый как культивирование деструктивных, с точки зрения идеологии потребления, практик социальной, гражданско-политической аномии.

Поскольку мы рассматриваем вызовы времени с учетом отраслевой специфики, с позиций религиоведения и в контексте национальной безопасности, то вслед за профессором Е.С. Элбакян и ее вопросами («Как религия может быть нерелигиозной?», «Как организация, обеспечивающая функционирование религиозной традиции, может быть не религиозной?»), лишь остается зафиксировать противоречие системного, сущностного порядка. Подобные решения судов, сколь бы формально логичными и обоснованными, на первый взгляд, ни казались, именно такой логической (по сути, идеологической) ущербностью они формируют политико-правовые условия, способные нанести ущерб конституционным основам государственно-политического (общественного) устройства Российской Федерации, поскольку нивелируют, упраздняют те базовые принципы, на которых покоится Российское государство (в частности, мировоззренческий и идеологический плюрализм как условие религиозного и этнокультурного разнообразия, межрелигиозного и межнационального согласия многонационального народа России). Очевидно, что этот вопрос принадлежит исключительной компетенции Федеральной службы безопасности Российской Федерации и повестки дня Совета безопасности Российской Федерации.

Заключение

Безусловно, задача религиоведов состоит в том, чтобы не только видеть и понимать подобные явления и процессы, но и прогнозировать риски, давать предложения по их профилактике и нивелированию. Организованный в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

12 <https://www.facebook.com/groups/religioved/permalink/54225673926994>

13 <https://www.facebook.com/groups/790162064361943/permalink/1059903177387829>

14 <http://www.interfax.ru/russia/529262>

17 ноября 2016 года Круглый стол «Повышение уровня законодательной защиты российских граждан от мошеннических действий деструктивных сект»¹⁵ есть серьезный шаг в деле факторного анализа ряда аспектов гражданско-политического и конституционного строительства. Однако, если он будет сведен к политизации проблем «мимикрирующими» под религиоведов теологами или, наоборот, если в результате будут приниматься и обеспечиваться меры, направленные на маргинализацию и криминализацию религиозной сферы, тогда можно утверждать, что представителями политического истеблишмента реализуется политика обеспечения конституционного переворота

15 <http://www.council.gov.ru/events/news/73820>

и изменяется форма политического устройства государства политико-правовыми, политико-идеологическими инструментами и средствами религиозной сферы [Хоружий, 2017. С. 114–120].

В структурах власти следует развивать заинтересованный полиотраслевой диалог, а также начать широкую междисциплинарную дискуссию по вопросам типологии и классификации объектов религиозной сферы, как это было в переломные 2000-е годы, материалы которых до сих пор не утратили своей актуальности: «Философско-методологические проблемы изучения религии» (М., 2000), «Религии России: пособие по вопросам государственно-конфессиональных отношений и религиоведению» (М., 2009) и «Классификация религий и типология религиозных организаций» (М., 2008).

Литература

- Аринин Е.И. Что такое религия: 500 определений термина с комментариями. Владимир, 2013. 245 с.
- Классификация религий и типология религиозных организаций: Материалы конференции (МГУ, 20 марта 2008 года) / под общ. ред. Е.С. Элбакян. М., 2008. 214 с.
- Козлов М.В., Шмидт В.В. «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений»: проблемы и перспективы профессионального стандарта. *Государственная служба*. 2017. № 4. С. 73–78.
- Козлов М.В., Шмидт В.В. Религиозный фактор и идеология: проблемы метода социально-политического моделирования. *Евразия: духовные традиции народов*. 2014. № 3. С. 165–171.
- Мартинювич В.А. Введение в понятийный аппарат сектоведения. Минск, 2008. 103 с.
- Мартинювич В.А. Сектантство: возникновение и миграция. М., 2018. 552 с.
- Панин С.А., Козлов М.В. Религиоведческая экспертиза в России: проблемы и перспективы. *Религиоведение*. 2016. № 1. С. 77–109.
- Ризов С.Ш., Шмидт В.В. Власть: проблема дефиниции – проблема

- природы. *Вопросы национальных и федеративных отношений*. 2018. Т. 8. Вып. 4(43). С. 337–347.
- Харитонов А.С., Шмидт В.В. Практикующая философия: к обоснованию телеологического подхода. *Евразия: духовные традиции народов*. 2012. № 3. С. 15–38.
- Хоружий С.С. Злоключения традиции, или Почему нужно защищать традицию от традиционалистов. *Вопросы философии*. 2017. № 9. С. 104–120.
- Шмидт В.В. Религиоведение в системе вызовов и народно-хозяйственных задач России начала XXI в. *Религиоведческие исследования*. 2015. № 1. С. 167–190.
- Шмидт В.В. Религиоведение и Теология – науки о религии: к проблеме отраслевого строительства. *Миссия конфессий*. 2016. № 14. С. 14–29.
- 750 определений религии: история символизаций и интерпретаций: монография / Под ред. Е.И. Аринина. Владимир, 2014. 460 с.
- Lucius C. Religion and the National Security Strategy. *Journal of Church and State*. 2013. Vol. 55. Issue 1. P. 50–70.

References

- 750 definitions of religion: a history of symbolization and interpretation. A Monograph / Ed. by Arinin, E. I. Vladimir, 2014. 460 p. In Russian
- Arinin, E. I., What is religion: 500 term definitions with comments. Vladimir, 2013. 245 p. In Russian
- Classification of religions and the typology of religious organizations: Conference proceedings (MSU, 2008, March 20) / Ed. by Elbakyan, E. S. M., 2008. In Russian
- Kharitonov, A. S., Shmidt, W. V., Practicing philosophy: to justify the teleological approach. In: *Evrasiya: dukhovnye traditsii narodov*. M., 2012. № 3. P. 15–38. In Russian
- Khoruzhii, S. S., Misadventures of tradition, or why you need to protect the tradition from traditionalists. In: *Voprosy filosofii*. M., 2017. № 9. P. 104–120. In Russian
- Kozlov, M. V., Shmidt, W. V. Religious factor and ideology: problems of the method of socio-political modeling. In: *Evrasiya: dukhovnye traditsii narodov*. M., 2014. № 3. P. 165–171. In Russian
- Kozlov, M. V., Shmidt, W. V., Specialist in the field of national and religious relations: problems and prospects of professional standard.

- In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. M., 2017. № 4. P. 73–78. In Russian
- Lucius, C., Religion and the National Security Strategy. In: *Journal of Church and State*. 2013. Vol. 55. Issue 1. P. 50–70. In English
- Martinovich, V. A., Introduction to the sectoral conceptual apparatus. Minsk, 2008. In Russian
- Martinovich, V. A., Sectarianism: the emergence and migration. M., 2018. In Russian
- Panin, S. A., Kozlov, M. V., Religious expertise in Russia: problems and prospects. *Religiovedenie*. 2016. № 1. P. 77–109. In Russian
- Rizov, S. H., Schmidt, W. V., Power: the problem of definition – the problem of nature. In: *Voprosy natsionalnykh i federativnykh otnoschenii*. M., 2018. Vol. 8. № 4(43). P. 337–347. In Russian
- Schmidt, W. V., Religious studies and Theology – the science of religion: to the problem of sectoral construction. In: *Missiya konfessii*. M., 2016. № 14. P. 14–29. In Russian
- Schmidt, W. V., Religious studies in the system of challenges and economic tasks of Russia at the beginning of the XXI century. In: *Religiovedcheskie issledovaniya*. M., 2015. № 1. P. 167–190. In Russian

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

надежный навигатор
в информационном
пространстве управления

В 2019 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет
www.presscafe.ru/index/29898

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – 38596,
для физических лиц – 29898.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Вы можете также
подписаться
на журнал
в следующих
агентствах:

• ООО «УРАЛ-ПРЕСС»
<http://www.ural-press.ru/>

• ООО «Деловая пресса»
<http://delpress.ru/>

• Научная электронная
библиотека eLIBRARY.RU
e-mail: <http://elibrary.ru/>

Ф.СП-1

Федеральное управление
почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал (индекс издания)

Государственная служба

на 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ место литер на журнал (индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	_____ руб. _____ коп.	Количество комплектов
	пере-адресовки	_____ _____ коп.	

на 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современному развитию государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельными файлом в формате jpeg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):
 - а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).
 - б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках;**

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора (-ов) на русском и английском языках;**

г) **сведения об авторе** (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистические правки и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:

mgs@migsu.ru

119571, Москва,

проспект Вернадского, 82.

Российская академия народного

хозяйства и государственной

службы при Президенте Российской Федерации,

редакция журнала

«Государственная служба»

Тел. (499) 956-98-32, 99-82,

тел./факс. (499) 956-01-33

Сайт: <http://mgs.migsu.ru/>

Альянс для развития образования и науки

Восемь ведущих университетов России и Испании подписали 11 апреля 2019 года меморандум о создании Альянса российских и испанских вузов с целью расширения и углубления академического сотрудничества между двумя странами.



Церемония состоялась в посольстве Испании в рамках Московского международного салона образования. В подписании документа со стороны Российской Федерации приняли РАНХиГС, Томский государственный университет, НИТУ «МИСиС», Академия внешней торговли. Со стороны Испании – Университет им. Карлоса III (Мадрид), Университеты Валенсии, Овьедо, Университет Ровира и Вирхили.

Альянс будет решать **несколько задач**: организовывать крупные сетевые исследовательские проекты, осуществлять обмен лучшими практиками, а также актуализировать работу с представителями промышленной отрасли, налаживать сотрудничество в сфере цифровизации образовательного процесса.

Академический альянс – это первый в своем роде проект в рамках сотрудничества стран. Он будет содействовать академической мобильности студентов и сотрудников вузов, разработке и реализации совместных образовательных программ и развитию совместных научных исследований.



Интерес к новому проекту уже сейчас выражают многие вузы, в том числе российские. Поэтому ожидается, что в будущем альянс пополнится новыми членами. А с течением времени станет платформой для ведения диалога между странами.



Источники:

<https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/alyans-rossii-i-ispanii-iniciativu-ranhigs-podderzhali-eshhe-7-universitetov-dvuh-stran>;
<https://catalunya.ru/articles.html/obrazovanie/rossiyskie-i-ispanskie-universitety-obedinyatsya-v-akademicheskij-alyans-r6957/>
<https://www.rusinfo.eu/msm/ranhigs-vosla-v-rossijsko-ispanskij-alans-universitetov>



Государственная Служба

ЖУРНАЛ ПОЛУЧАЮТ

- АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ
- АППАРАТ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ
- АППАРАТЫ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ
- СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
- ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ
- ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РФ
- ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РФ
- СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ
- ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ
- АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
- МИНИСТЕРСТВА РФ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА
- ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ