ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Теория и практика управления

КОНДРАТЬЕВ В.П.
ОСНОВНАЯ ГИПОТЕЗА ЭЛЕМЕНТАРНОЙ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ

ДЕГТЯРЕВ М.В.
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОПИНГУ В СПОРТЕ

Кадровая политика

БЕРТЕЛЕ-МОНЖЕРО М.
РАЗВИТИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА

ТОМ / VOL. 21 № 3

МАЙ–ИЮНЬ 2019

ПМЭФ – главное экономическое событие года

6 – 7 июня 2019 года проходили заседания Петербургского международного экономического форума.

Президент России Владимир Путин принял участие в пленарном заседании. На полях форума состоялись переговоры главы российского государства с Президентом Болгарии Руменом Радевым, Председателем Правительства Словакии Петером Пеллегрини, Премьер-министром Армении Николом Пашиняном, Генеральным секретарем ООН Антониу Гутеррешем и премьер-министром федеральной земли Саксония Михаэлем Кречмером.

В подготовке и проведении форума активное участие приняла Президентская академия.

В рамках ПМЭФ прошла встреча ректора РАНХиГС Владимира Мау и министра по инновациям и технологическому развитию Сербии Ненада Поповича. Стороны обсудили совместную работу, в том числе обмен программами и опытом по нескольким направлениям – в сфере государственного управления, инноваций и технологического развития.

Ректор РАНХиГС выступил на сессии «Лидер XXI века». Он обратил внимание на важность стратегий лидерства в современном мире: конкуренция в сфере бизнеса и государственного управления выстраивается уже не за счет производимого продукта, дешевой рабочей силы и количества природных ресурсов, а за счет определенных моделей управления, а значит, и стратегий лидерства.

Источники:
http://kremlin.ru/events/president/news/60707;
https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/prezidentskaya-akademiya-aktivno-vklyuchilas-v-programmu-pmef19

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 21 № 3

[119] МАЙ–ИЮНЬ 2019

VOL. 21 No 3

[119] MAY–JUNE 2019

Теория и практика управления

КОНДРАТЬЕВ В.П.
ОСНОВНАЯ ГИПОТЕЗА ЭЛЕМЕНТАРНОЙ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ

ДЕГТЯРЕВ М.В.
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОПИНГУ В СПОРТЕ

Кадровая политика

БЕРТЕЛЕ-МОНЖЕРО М.
РАЗВИТИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА

Theory and practice of management

KONDRATYEV V.P.
THE BASIC HYPOTHESIS OF THE ELEMENTARY THEORY OF BUREAUCRACY

DEGTYAREV M.V.
PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE ANTI-DOPING POLICY IN SPORT

Personnel policy

BERTHELET-MONGEREAU M.
DEVELOPING GLOBAL LEADERSHIP

государственная служба

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:
28.06.2019 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 Низбеевич – 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 юридическихъ 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, Прага, Чешская Республика
КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна - доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета по науке ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь, Россия
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, Москва, Россия
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

ESTABLISHED and PUBLISHED
BY THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

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 stuff, 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
ПИ № 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. ENGIBARYAN – 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, Prague, Czech Republic
Olga A. KUZNETSOVA – Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University, Perm, Russia
Sergey P. MYASOYEDOV – Dr. Sci. (sociology), professor, Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPA, 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, Moscow, Russia
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

Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии . . . 6

Богатырев Е.Д. Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы . . . 14

Лаврова Е.В., Моргун Т.Н., Полякова О.Е. Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере . . . 18

Дегтярев М.В. Государственное управление и государственная политика в сфере противодействия допингу в спорте . . . 23

НОВАЯ КНИГА

Барциц И.Н. Лучшие зарубежные практики управления персоналом в системе государственного управления . . . 29

Корниенко В.И. Государственное управление в кризисной ситуации: стратегия, приоритеты, инструменты . . . 32

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Шебураков И.Б., Атнашев Т.М. Резервы управленческих кадров: от патронажа к меритократии . . . 38

Бертеле-Монжеро М. Развитие глобального лидерства . . . 48

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЭПОХА

Большаков С.Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления . . . 56

Панкратов И.Ю., Свертилова Н.В., Лидэ Е.Н. Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития . . . 64

Солдаткина О.В. Значение цифровизации в управлении предприятиями агро-промышленного комплекса России . . . 75

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект . . . 80

Травин Г.Д. Обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние: проблемы правового регулирования . . . 90

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Москалева Н.Б., Сморчкова В.И. Государственное обеспечение высокой квалификации водителей – залог безопасности на автомобильных дорогах Российской Федерации . . . 95

Кучмаева О.В., Махова О.А., Клочкова Е.Н. Мобильность инвалидов: статистическая характеристика ситуации . . . 101

Логинова Н.Н., Семина И. А., Фоломейкина Л.Н. Социальная модель оптимизации качества городской среды . . . 107

НАШЕ ПРОШЛОЕ

Прохоров А.В. Экономический аспект процесса формирования единства власти и собственности при феодализме . . . 113

CONTENTS

THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Kondratyev V.P. The basic hypothesis of the elementary theory of bureaucracy . . . 6

Bogatyrev E.D. Methodological foundations of the reforming and development of the state civil service . . . 14

Lavrova E.V., Morgun T.N., Polyakova O.E. Problems of implementation into practice of effective control tools in the financial and budgetary sphere . . . 18

Degtyarev M.V. Public administration and state anti-doping policy in sport . . . 23

NEW BOOK

Bartsits I.N Best foreign practices of personnel management in the public administration system . . . 29

Kornienko V.I. Public management in crisis situation: strategy, priorities and tools . . . 32

PERSONNEL POLICY

Sheburakov I.B., Atnashev T.M. Managerial personnel reserve: from patronage to meritocracy . . . 38

Berthelet-Mongereau M. Developing global leadership . . . 48

INFORMATION EPOCH

Bolshakov S.N. Digital technologies on the service of society and public management . . . 56

Pankratov I.U., Svertilova N.V., Lide E.N. Digital transformation: risks and threats, opportunities and development prospects . . . 64

Soldatkina O.V. The value of digitalization in the management of agricultural enterprises of Russia . . . 75

NORMS AND RULES6

Sindeeva I.Y. State regulation of the estimated cost of construction: the legal aspect . . . 80

Travin G.D. Obligation of the cargo carrier to bring the vessel to a seaworthy state: problems of legal regulation . . . 90

SOCIAL POLICY

Moskaleva N.B., Smorchkova V.I. Government provision of drivers' high qualification as a guarantee of safety on the roads of the Russian Federation . . . 95

Kuchmaeva O.V., Makhova O.A., Klochkova E.N. The mobility of people with disabilities: statistical characteristic of the situation . . . 101

Loginova N.N., Semina I.A., Folomejkina L.N., Social model for optimizing the quality of the urban environment . . . 107

OUR PAST

Prokhorov A.V. The economic aspect of the process of forming the unity of power and property under feudalism . . . 113

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-6-13

Основная гипотеза элементарной теории бюрократии

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ, **кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий**
Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС (302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru

Аннотация: В статье предпринимается попытка обоснования взаимосвязи между конструкцией традиционного бюрократического административного аппарата, его ролью в качестве незаменимого инструмента государственного управления и одновременно склонностью к порождению дисфункций, трансформации в псевдоуправленческие, разорительные для государства и общества структуры. Сделано предположение, что особенности бюрократии обусловлены ее специфической структурной ролью: не имея формального права выработки и принятия политических решений, она представляет собой главный «административный ресурс», не имея собственности, она включена в процесс управления основными ресурсными активами государства. В отличие от политических акторов, населения, субъектов предпринимательства, бюрократия не имеет прямой заинтересованности в процессах и результатах их отношений между собой: она сосредоточена на выполнении административных функций. Однако такая номинально-инструментальная роль бюрократии может поддерживаться только в узком диапазоне условий, к которым относятся: четкое разграничение политических и административных ролей, ясность целей и задач государства, открытость процессов принятия решений и управления, наличие эффективных этических регуляторов работы чиновников, совершенная система их материальной и нематериальной мотивации и многие другие. Недостаточное внимание к этим факторам приводит к тому, что административный аппарат по умолчанию расширяет свои полномочия, переориентирует внешние задачи на собственные нужды, привлекая к их достижению доступные публичные и частные ресурсы. Этот оформившийся солидарный интерес профессионального сообщества, склонность его к социальной самоизоляции и даже приобретению внутригосударственного «суверенитета» приводит к превращению работоспособного административного аппарата в бюрократию в негативном звучании этого слова. Вместе с тем есть основания признать этот деструктивный процесс естественным: при отсутствии иных стимулов человек и сообщество сосредотачиваются на личных/групповых потребностях.
Ключевые слова: бюрократия, государство, государственное управление, государственный аппарат, государственная гражданская служба

Статья поступила в редакцию 28 марта 2019 года.

Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 6–13.

THE BASIC HYPOTHESIS OF THE ELEMENTARY THEORY OF BUREAUCRACY

VLADISLAV P. KONDRATYEV, **Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor of the Chair of sociology and information technologies**
Central Russian Institute of management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, Bulvar Pobedy, Orel, Russian Federation, 302028). E-mail: who25@yandex.ru

Abstract: The article attempts to substantiate the relationship between the design of the traditional bureaucratic administrative apparatus, its role as an indispensable tool of public administration and at the same time the tendency to generate dysfunctions, transformation into pseudo-administrative structures, ruinous for the state and society. It is suggested that the features of the bureaucracy are due to its specific structural role: having no formal right to develop and make political decisions, it is the main 'administrative resource', without property, it is included in the management of the main resource assets of the state. Unlike political actors, the population, business entities, bureaucracy has no direct interest in the processes and results of their relations with each other: it focuses on the performance of administrative functions. However, this nominally instrumental role of bureaucracy can be supported only in a narrow range of conditions, which include: a clear distinction between political and administrative roles, clarity of goals and objectives of the state, openness of decision-making and management processes, the presence of effective ethical regulators of officials' work, perfect system of their material and non-material motivation, and many others. Insufficient attention to these factors leads to the fact that the administrative apparatus by default expands its powers, refocuses external tasks to its own needs, attracting available public and private resources to achieve them. This established solidary interest of the professional community, its propensity to social self-isolation and even the acquisition of domestic 'sovereignty' leads to the transformation of a working administrative apparatus into a Bureaucracy in the negative sense of this word. At the same time, there are reasons to recognize this destructive process as natural: in the absence of other incentives, people and the community focus on personal/group needs.
Keywords: bureaucracy, state, public administration, state apparatus, state civil service

The article was received on March 28, 2019.

Kondratyev V.P. The basic hypothesis of the elementary theory of bureaucracy. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 6–13. In Russian

Введение

На протяжении двух последних столетий представления о феномене бюрократии стали значительно более глубокими и обширными. Если Г. Гегель и К. Маркс рассматривали его главным образом с точки зрения философии истории и политической науки, то М. Вебер дал ему социологическую оценку. Расширение границ и инструментария самой социологии привело к возникновению оригинальных концепций бюрократии Р. Мертона [Мертон, 2006], М. Крозье [Crozier, 1963], П. Бурдье [Бурдье, 1999. С. 125–166]. В середине XX века она становится объектом внимания исследователей в области экономики и управления, среди которых Л. фон Мизес [Мизес, 1993] и У. Нисканен [Niskanen, 1968. P. 293–305]. Формирование и активное развитие междисциплинарного комплекса наук Public Administration в наше время создает предпосылки для построения обобщающей теории бюрократии.

Вместе с тем требуется обратить внимание на то, что фундаментальные социальные, политические и экономические факторы, лежащие в основе этого явления, могут оказаться под серьезным давлением исторических условий и национальной организационной культуры. В этой связи имеет смысл говорить о двух ветвях теории бюрократии – «элементарной», абстрагирующейся от культурно-исторических факторов, и «общей», учитывающей системные закономерности их влияния.

В данной статье рассуждения будут ограничены пределами первой из указанных ветвей.

Постановка проблемы

Построение элементарной теории бюрократии предполагает создание общей концептуальной модели, которая объясняла бы в рамках единой организационной логики возникновение бюрократии; строение типичных для нее организационных структур; причины дисфункций бюрократии.

Отметим, что в основных европейских языках, включая русский, слово «бюрократия» имеет, как минимум, двоякий смысл. В зависимости от контекста оно может характеризовать профессиональное сообщество работников государственных органов (государственных гражданских служащих, чиновников) нейтрально либо резко негативно. Эта особенность словоупотребления имеет объективные основания: параметры эффективности государственного аппарата, его место и роль в государственном управлении, социальный статус работников могут колебаться в весьма широком диапазоне. При этом конструктивно бюрократия практически всегда воспроизводит организационную модель иерархии с высокой степенью регламентации. Стоит ли при этом говорить, что и политики, и общество – основные спонсоры и потребители услуг бюрократии как органа управления и как профессиональной группы – заинтересованы в ее «доброкачественности»?

Принцип, определяющий возможность инверсии свойств бюрократии при неизменности конструкции мы станем именовать «основной гипотезой элементарной теории бюрократии». Речь идет именно о гипотезе, предположении, поскольку выдвигаемый тезис требует дополнительного подтверждения на основе анализа более широкого исторического и современного опыта, чем это было сделано в ходе подготовки данной работы. Другими словами, переход гипотезы в разряд «концепции» возможен в случае ее верификации в рамках общей теории бюрократии.

Ключевые понятия

Прежде всего требуется закрепить значение основных понятий для целей настоящей статьи, поскольку семантическое поле в этой частной сфере общественных наук продолжает оставаться весьма зыбким, малоопределенным.

Под бюрократией мы будем понимать профессиональное сообщество работников, обеспечивающих выполнение предусмотренных законами функций государства, а также реализацию задач, поставленных политиками, лицами, облеченными правом принятия государственных решений высшего уровня. Организационные структуры бюрократии – формализованная и воплощенная в виде определенной служебной иерархии кадровая и субординационная составляющая государственного аппарата. Дисфункции бюрократии – мнимые, созданные искусственно или притянутые функции и их прямые негативные следствия (искажение и «поглощение» управляющих сигналов, неумеренная формализация всех деловых процессов и отношений, раздувание штатов, рост расходов на содержание аппарата при снижении его эффективности и многое другое) – все то, что принято называть бюрократизмом.

Выдвигаемая гипотеза элементарной теории бюрократии

Основная гипотеза теории бюрократии, состоит в следующем: функциональные особенности бюрократии обусловлены ее ресурсно-организационным положением, а именно, ролью элемента ***разомкнутых*** и независимых друг от друга ресурсного и организационного контуров.

Являясь посредником в транзакциях между государством с одной стороны, гражданами и субъектами экономической деятельности – с другой, бюрократия не имеет прямой заинтересованности в результатах своего труда, за исключением профессионального долга и связанных с ним мотивов.

Политические решения, задачи и текущие функции государства ориентированы «сверху вниз»; ресурсы на их обеспечение (налоги, иные доходы государства) – «снизу вверх». Администрирование этих процессов – основное назначение бюрократии. Однако влияние на их качество и содержание (перераспределение управляющих импульсов и ресурсов, любая

активность от собственного лица), с точки зрения логики управления, бюрократии противопоказано. Идеальный аппарат призван быть беспристрастным, нейтральным инструментом.

Однако человеческий фактор во всем многообразии его проявлений определяет дистанцию между «идеальным типом» и живой организацией. Важно и то, что отсутствие цепей обратной связи (вышеупомянутая *разомкнутость контуров*) не дает возможности возникновения механизмов саморегулирования. В силу этих двух факторов при выходе административного аппарата из состояния равновесия развитие пороков как в количественном, так и в качественном отношении происходит интенсивнее, чем в других организационных системах: бюрократия тонет в бюрократизме.

Этот контурный набросок требует определенных пояснений. Риск неверной интерпретации высок в связи с тем, что рассматриваемая сфера, к сожалению, в большей степени является предметом публицистической полемики, чем научных исследований.

Прежде всего следует сделать важную оговорку о том, что в масштабах целого государства цепи управления и ресурсные каналы замкнуты и связаны между собой. Успешная деятельность политиков, проявляющаяся среди прочего в эффективном использовании государственного аппарата, ведет к процветанию государства, общему росту благосостояния, которое сказывается и на чиновниках как гражданах государства и как представителях профессиональной группы, прямо причастной к этому созидательному процессу. Изменение вектора развития на противоположный в конечном счете негативно отражается и на чиновниках. Но эти причинно-следственные связи слишком длинны и состоят из многих звеньев. Реакция системы на конкретное действие, процесс или даже сбой в работе аппарата, как правило, мало ощутима для системы в целом, если только речь не идет о тяжелой хронической патологии.

Поток ресурсов на содержание административного аппарата государства также имеет весьма ограниченное влияние как мотивирующий или «карательный» фактор. Тезис о том, что налогоплательщики, прежде всего граждане, кормят бюрократию – гипербола политической публицистики[1]. Доля участия населения в содержании государственного аппарата сравнительно невелика. Законных способов влияния граждан на эту долю в случае их неудовлетворенности деятельностью государственных органов не предусмотрено. С другой стороны, управленческие расходы в сравнении с иными расходами государственной казны составляют, как правило, столь малую величину, что обращают на себя внимание как возможный резерв экономии средств только во время жесточайших кризисов. В случае же кризиса, каковы бы ни были его причины, государственные работники, благодаря инерционности бюджетного процесса и ряду других факторов, оказываются в более защищенном положении, чем предприниматели и сотрудники коммерческих организаций.

Отметим, что такое положение не ведет с необходимостью к тому, что бюрократическая машина всегда и в любом случае становится неэффективной. Речь лишь о том, что естественные *внутренние* стимулы к самосовершенствованию бюрократии как таковые отсутствуют.

Косвенные подтверждения гипотезы

Для выявления особенностей структурной роли бюрократии целесообразно провести сравнение с соизмеримыми организационными структурами, в частности, с бизнесом и с армией. В том и другом случае также присутствуют механизмы управления. Эти механизмы имеют определенное сходство с конструкцией государственного аппарата, хотя это сходство проявляется в каждом случае по-разному. При этом нельзя не заметить, что критика способов управления в названных сферах никогда не имеет такой остроты, которая свойственна полемике вокруг государственной бюрократии. Значит ли это, что подобные пороки управления свойственны только государственному аппарату? Или их наличие в других сферах не столь чувствительно для общества?

Бюрократия в бизнесе

Коммерческие организации по определению ориентированы на получение прибыли. В мелких организациях управление деятельностью и ресурсами сосредоточено в одних руках. Поэтому успех или неуспех бизнеса в равной степени воспринимаются как стимулы для предпринимателя к совершенствованию работы: регулирование деятельности укладывается в простейшие экономические схемы. Почва для бюрократии отсутствует.

В крупных фирмах организационная модель сложнее, управление и основная деятельность, как правило, структурно обособлены. Дифференциация функций создает условия для бюрократизации управленческого аппарата. Подобно тому, как это происходит в государственном управлении, цепи обратной связи удлиняются, связи между частными административными процессами и конечными результатами бизнеса становятся все более размытыми. При устойчивом финансировании и политической поддержке таких подразделений (внутри организации) они тяготеют к самодостаточности, становясь воплощением законов

1 Так, например, в России в настоящее время налог на доходы физических лиц составляет около 13% всех платежей в бюджет. Причем этот налог распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в соотношении 85% и 15% (http://novaum.ru/public/p669). В свою очередь расходы по статье «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» составят в 2019 году 0,047% расходной части федерального бюджета.

Паркинсона. Формируются «тихие заводи» организационной структуры, в которых на профессиональной основе ведется имитация деятельности: процессы доминируют над результатами, процессы всесторонне формализуются, для чего издаются бесчисленные инструкции, проводятся бесконечные совещания.

И хотя крупные корпорации сегодня по многим характеристикам все более походят на самостоятельные государства, условия рынка, острая конкуренция и целенаправленная политика по дебюрократизации со множеством приемов и методов, обсуждаемых на многочисленных семинарах по менеджменту во всех концах глобализованного мира, существенно снижают эффект «разомкнутых контуров»[2]. Тем более что организационные изменения в бизнесе, в отличие от государства, не обременены столь длинным и сложным законотворческим циклом.

Подводя краткий итог проведенному сравнению, можно сказать, что в ретроспективе доиндустриальной эпохи бюрократия в коммерции была минимизирована ресурсными ограничениями. В наше время помимо тех же ограничений, обусловленных жесткой рыночной конкуренцией, она подавляется целенаправленными мерами по дебюрократизации, которые превращаются в отдельное направление теории и практики менеджмента.

Армия и государственный аппарат

Армия является органом государства, сопоставимым по масштабам и важности выполняемых функций с административным аппаратом. Сходство проявляется и в том, что армия ничего не производит, является «чистым» потребителем ресурсов. К ней так же, как и к госаппарату, не приложимы категории рыночной стоимости, рентабельности.

Отметим, что расходы государства на армию в подавляющем большинстве случаев значительно превышают расходы на бюрократию, если государство не лишено права иметь вооруженные силы. Этот перевес в силу естественных причин остается неизменным на протяжении истории человечества[3].

Почему организационные проблемы армии, если и обсуждаются публично, остаются темой дискуссии узких специалистов? Тому, как можно предположить, есть две очевидные причины:

– армия, как правило, не является публичным институтом (среди немногих и неполных отступлений – Армия обороны Израиля), ее связи с гражданским населением ограничены фиксированным набором отношений, в который входит прежде всего воинская обязанность;

– качество армии, в том числе эффективность управления войсками, проверяется в реальной войне, когда законы и принципы мирной жизни теряют силу, при этом его оценка в большинстве случаев *дискретна*: победа или поражение.

Отметим здесь, что государственный аппарат и качество его работы, напротив, проявляют себя в повседневной жизни государства в *непрерывном взаимодействии* с обществом и конкретным гражданином.

И хотя защищенность государства от внешних угроз является предметом заинтересованности каждого гражданина, общественное обсуждение средств, которыми достигается эта защищенность, в силу вышеуказанных причин возможно только в весьма узких рамках. Сама оценка качества вооруженных сил, которое складывается из множества факторов (от технического оснащения до боевого духа и моральных установок военнослужащих), до тех пор, пока функции армии потенциальны (нет войны), является условностью.

Поэтому, не углубляясь в специальные вопросы военного управления, можно сказать, что, несмотря на значительно более высокую цену, которую общество вынуждено платить за содержание регулярной армии, отношение к армии и к военной службе как виду государственной службы всегда было и будет более лояльным и сдержанным, чем отношение к армии чиновников.

По результатам проведенных сравнений отметим, что склонность государственного бюрократического аппарата к «дисфункциональности» в отличие от других крупных организационных структур не компенсируется действием внутренних регуляторов. Другими словами, бюрократия не имеет естественной защиты от впадения в бюрократизм. При этом создаваемые бюрократизмом проблемы являются заметно более чувствительными для общества, чем управленческие пороки других организационных структур.

Осмысление проблем бюрократии в новоевропейской истории неоднократно приводило к тезису о необходимости полного уничтожения всякой бюрократии. Такую позицию отстаивал, в частности, К. Маркс [Маркс, 1957. С. 253]. Как правило, за этим тезисом стояло не всегда оправданное отождествление понятий «бюрократия» и «бюрократизм». Практическая реализация замыслов Маркса в нашей стране привела к формированию номенклатурной модели государственного аппарата, воссоздавшей под новыми именами традиционные бюрократические структуры.

Поиск способов решения проблем требует дальнейшего углубления в теорию бюрократии. Рассмотрим в контексте предложенной гипотезы главные сущностные аспекты этого явления: генезис, структуру, дисфункции.

---

2 Тема противодействия бюрократии в бизнесе последовательно проводится, в частности, И. Адизесом (https://adizes.me/posts/burokrat-nepravylnyi-management/)

3 Например, доля в общем объеме расходов федерального бюджета Российской Федерации по разделу «Национальная оборона» в 2018 и 2020 годах составит 16,8%, в 2019 году этот показатель незначительно снижается до 16,2% (Федеральный закон № 459-ФЗ от 29 ноября 2018 года «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»).

Элементы теории бюрократии

Генезис

Процесс возникновения бюрократии как профессиональной группы сам по себе не является предметом научных споров. К настоящему времени он достаточно глубоко осмыслен с точки зрения истории и теории государства, теории организаций и социологии.

В предельно упрощенном виде генезис бюрократии предстает как процесс создания и развития организационного механизма управления в ситуации, когда возможности непосредственной личной власти правителя исчерпаны, а за ними исчерпаны и возможности управления через ближайших доверенных лиц.

М. Вебер справедливо отмечает, что традиционная модель властвования (господства, Herrschaft (*нем.*)) [Вебер, 2016. С. 109] отличается тем, что основой организации здесь служит традиция и авторитет правителя. В бюрократической модели, которая является следующей ступенью организационной эволюции, правитель и чиновники не связаны личными отношениями (термин «правитель» в данном случае используется условно, как обозначение высшей политической инстанции. Он может быть индивидуальным, как в Древнем Египте, или коллегиальным, как в древних государствах Месопотамии, что в данном случае не играет решающей роли). Другими словами, о становлении профессионального бюрократического аппарата можно говорить лишь тогда, когда административные функции и роли исполняются свободными наемными работниками за установленную плату.

Уже в самой ранней фазе существования бюрократии формируется комплекс весьма сложных управленческих, организационных, психологических и статусных отношений, определяющих ее специфику как социальной профессиональной макрогруппы.

Разомкнутость организационного и ресурсного контуров, о которой выше шла речь, изначально проявляет себя в том, что чиновник, как правило, получает плату за определенную работу, а не за ее видимый результат в широком, политическом, смысле. Результат же, в широком смысле, может заключаться просто в сохранении государственного статус-кво, поддержании неизменного положения дел. Акцент делается именно на четком исполнении очерченного круга обязанностей, без «личного усмотрения», поэтому должностные инструкции в том или ином виде являются естественными спутниками бюрократии. Тем же самым определяются и весьма специфические требования к работнику, среди которых – «заинтересованная незаинтересованность», способность качественно выполнять ответственную работу без прямого стимула.

Важнейшая особенность этой профессиональной деятельности состоит в том, что она связана с чувствительными для гражданина, общества, экономической деятельности граждан и сообществ вопросами: предоставление разрешений, обеспечение запретов, регистрация тех или иных гражданских отношений, взыскание средств (налогов и пошлин). Все это, служа стабильности и прочности государства, при определенных обстоятельствах может идти вразрез с ближайшими задачами и интересами граждан и сообществ. Поэтому нейтральный социальный статус чиновников, каким он мог бы быть в идеале, являлся и является таковым скорее в качестве исключения.

«Статусный» диапазон чиновников как социальной группы очень широк. В Евангельском повествовании мытари (сборщики налогов) и грешники всегда стоят в одном ряду, олицетворяя слой отверженных обществом людей. В Древнем Китае чиновники, совмещавшие на протяжении тысячелетий роли жрецов, традиционно занимали самые высокие ступени социальной иерархии. В России новейшего времени социологические исследования диагностировали «амбивалентный» статус государственных служащих: низкий уровень доверия к чиновникам и одновременно престижность государственной гражданской службы[4]. Еще одна распространенная комбинация – низкий социальный статус низших чинов и высокий – высших; ей, как правило, сопутствует особая, нелинейная карьерная модель (не каждый солдат может претендовать на пост маршала).

Из всего сказанного видно, что возникая как инвариантная организационная конструкция, построенная на универсальных принципах, бюрократия может приобретать и имеет достаточно многообразные практические воплощения.

Попытаемся далее ответить на вопрос о том, насколько вариативна организационная структура бюрократии.

Структура

Возникновение и кодификация права, иных регламентирующих систем, благодаря унификации социальных отношений и управленческих решений, позволили масштабировать бюрократическую модель, создавая организационные системы в составе десятков и сотен тысяч человек, как основы крупнейших древних и современных государств.

При этом организационная структура государственного аппарата, если исходить из доступного набора исторических и современных образцов, как правило, укладывается в рамки традиционной иерархии.

Можно сделать предположение, что та же самая разомкнутость контуров, взаимная удаленность целей, процессов и результатов деятельности, отсутствие системной конкуренции всегда способствовали тяготению структуры государственного аппарата, как и армейской, к наиболее простым и надежным схемам.

Формальная иерархия как модель организационной структуры наиболее естественна во многих отношениях:

– позволяет мультиплицировать без значительных потерь управляющий сигнал, охватывая почти

4 http://ego.uapa.ru/ru/issue/2013/01/08/

неограниченное количество объектов и распространяя его на обширные территории;

– позволяет на каждой ступени и в каждом звене управления формировать комфортный объем одновременно решаемых руководителем задач;

- позволяет наиболее достойным кандидатам подниматься по управленческой и карьерной лестнице без необходимости обязательного внешнего контроля этого процесса в рамках формализованных процедур (стаж работы, обучение, аттестация).

Переход к индустриальной фазе развития человечества, а затем и постиндустриальной, повлек за собой создание и реализацию множества организационных моделей в экономике, отличных от классической иерархии. И сегодня теория менеджмента, несмотря на свою молодость, значительно богаче и многообразнее, чем теория государственного управления или теория публичного администрирования.

Отсутствие значительных прорывов в попытках применить успешный управленческий опыт крупного бизнеса в госуправлении (например, концепция New Public Management) объясняется, среди прочего, той же общей причиной: прямая мотивация к совершенствованию организационных структур здесь отсутствует, и в той мере, в которой выбор предоставляется самой бюрократии, она будет возвращаться к наиболее простым и экономным для себя схемам.

Дисфункции

Сказанное выше позволяет отметить, что бюрократия как инструмент управления в силу объективных конструктивных особенностей сочетает в себе не только уникальные способности к концентрации и мобилизации человеческих и материальных ресурсов, но и склонность к болезням и поломкам. Классики структурно-функционального анализа Р. Мертон и Т. Парсонс в своих трудах эти пороки часто называют дисфункциями бюрократии [Мертон, 2006, С. 326; Парсонс, 2002. С. 598], и этот термин можно считать наиболее точным в данном контексте.

Отмеченные особенности профессионального поля бюрократии: разрыв между трудом и его результатом, между усилием и вознаграждением, между масштабом полномочий и формальным регламентом их применения – создают целую систему «узких мест» в этой конструкции, которые служат потенциальными источниками дисфункций. При этом дисфункции могут иметь внутренний и внешний характер.

Внутренние пороки бюрократии провоцируются неискоренимым формализмом этой управленческой модели. Уже М. Вебер отмечает, что идеальная бюрократия помещает работника в жесткие рамки инструкции, ограничивая его собственно человеческое, созидательное, творческое начало. В этом немецкий социолог видит потенциальную угрозу данной модели управления [Вебер, 2016. С. 263]. Р. Мертон, глубоко исследуя этот вопрос, находит в бюрократии разрушающие личность структурные источники сверхконформизма [Мертон, 2006. С. 329].

Эти деформированные личности составили узнаваемый тип литературного героя XIX–XX вв., чиновника, богато представленный в произведениях Бальзака, Гоголя, Достоевского, Чехова, Кафки и других великих писателей.

Однако значительно большей проблемой для государства и общества являются не эти карикатурные и трагические персонажи, а собственно бюрократизм, способный делать управление государством крайне неэффективным.

Частичность вклада работника в общий результат и сама неопределенность результатов ведет, как уже говорилось, к тому, что плохо исполненная локальная задача может почти не влиять на деятельность системы в целом. Неопределенность, плохая структурированность задач может вести к постоянному росту штатов, поскольку невозможно оценить трудозатраты на решение этих задач. Функции регулирования и контроля имеют склонность разрастаться, опираясь на легистскую аргументацию, и преодолевать все разумные границы регулирования. Это всё – различные аспекты разрыва организационного и ресурсного контуров.

Другими словами, простое игнорирование *инструментальной* роли бюрократии со стороны политиков и необходимости «внешней руки» для поддержания приемлемого уровня работоспособности этого инструмента является почвой для его перерождения. Наиболее тяжелой формой такого перерождения является формирование «суверенной бюрократии», сообщества чиновников, получившего относительную независимость как от правителей, так и от населения [Дерлугьян, 2013. С. 221]. Справедливости ради следует отметить, что Винсент де Гурне, предложивший термин «бюрократия» в середине XVIII века, имел в виду именно суверенную бюрократию, которая в силу цепи исторических обстоятельств получила почти полную независимость от французского короля [Малов, 1991. С. 10]. После того, как термин приобрел множество дополнительных значений и отчасти был реабилитирован моделью «идеальной бюрократии» М. Вебера, это уточнение стало принципиальным.

Суверенная бюрократия, вживленная в структуру государственного аппарата, приобретает контроль над ресурсами и инфраструктурой, который в пределе превышает возможности политических рычагов формальных лидеров. Эта герметизация аппарата блокирует возможности легитимного государственного управления, поскольку оно теперь принадлежит преимущественно не наследственным законным правителям или народным избранникам, а сообществу выдвигаемых из своей среды назначенцев. В такой ситуации неизбежен рост социальной напряженности и его разрешение через конфликт.

Еще одна особенность бюрократии, определяющая ее конструктивную предрасположенность к системным сбоям – разрыв ресурсных потоков. Чиновники, как уже отмечалось, получают денежное содержание из бюджета (казны), которая наполняется за счет налоговых и неналоговых поступлений в рамках бюджетного цикла. При этом материальные ресурсы, являющиеся предметом администрирования чиновника, в большинстве случаев на много порядков превышают его заработную плату. Этот разрыв может быть «компенсирован» двумя в равной степени криминальными способами.

Первый – присвоение или растрата средств. Второй способ требует больших организационных усилий. Он подразумевает прямую оплату услуги чиновника или его решения, выгодных для конкретного лица или сообщества. Для всех участников этой сделки она будет квалифицирована как преступление коррупционной направленности (взятка). Коррупция – это, по существу, введение отсутствующих в норме ресурсных «перемычек» между регулятором и «бенефициаром», имитирующих вознаграждение за результат. Конструкция государственного административного аппарата не позволяет исключить коррупциогенность в принципе, однако действие этих факторов, как показывает практика, может быть сведено к минимуму.

Выводы и рекомендации

Как сохранить принцип работы бюрократии как неотъемлемого элемента современного государства и сократить при этом негативные эффекты ее структурной роли?

С точки зрения предложенной гипотезы, попытки оптимизации государственного аппарата можно разделить на два типа. В первом случае основные усилия прилагаются к устранению симптомов бюрократизма, во втором – акцент делается на устранение, хотя бы частичное, их причин, обусловленных описанным выше «разрывом контуров». Как и во врачебной практике, второй путь – более сложный и долгий, но, в конечном счете, более результативный. В то же время не стоит рассматривать их как взаимоисключающие.

Приведем несколько примеров, относящихся к первому типу.

Эффективность административного аппарата может быть повышена за счет регулярной количественной оценки деятельности работников, подразделений, отдельных государственных органов. База данных за длительный период позволяет оценивать трудозатраты, планировать их с учетом выполняемых функций и избегать их произвольного завышения. Тем самым отдаленные политические цели дробятся на частичные измеримые задачи и приближаются к конкретному исполнителю. Проблематичность этого способа определяется тем, что административная работа с трудом поддается корректной количественной оценке (при том, что плановые цифровые показатели сами по себе являются слабым стимулом к труду), а также необходимостью создания самого контролирующего органа, то есть дальнейшего количественного разрастания чиновничьего аппарата.

Уровень коррупции может быть снижен за счет развитой системы учета доходов и расходов чиновников и ужесточения наказания за неправомерное обогащение. Отметим, что эти действия правомерны даже при минимальном уровне коррупции. Однако возможность использовать служебное положение в личных интересах имеет многочисленные вариации, которые ограничиваются только фантазией чиновника, и сама угроза преследования при неизменных прочих условиях не является надежным средством защиты от поиска «безопасных» схем.

Второй тип «исправления» бюрократии опирается на сочетание двух взаимосвязанных тезисов: об *инструментальной* роли аппарата и целесообразности сокращения контуров, в которых задействован этот инструмент. Это предполагает, во-первых, максимальную конкретизацию политических целей и задач, ставящихся перед исполнительными органами, и непрерывный волевой контроль их выполнения. Поскольку речь идет о государственных задачах, есть все основания для придания этим процедурам широкой огласки. Во-вторых, требуется последовательная передача – делегирование государственных функций (где это возможно и оправданно) на нижестоящие уровни управления. Это позволяет сблизить конкретные административные действия и их социально значимые результаты, сократить разрыв между спонсорами бюрократии (налогоплательщиками) и ее работодателями. Развитие гражданского общества, публичных институтов и их электронных атрибутов создает условия для непосредственного текущего контроля общества за работой органов власти и муниципалитетов.

В этой связи характерны вытеснение понятия «государственная служба» понятием «публичная служба» и соответствующая институциональная перестройка, которые наблюдаются на Западе на протяжении последнего столетия [Волох, 2006. С. 152–160]. Итогом этих мер должно стать достижение политического и общественного консенсуса о смысле и содержании деятельности чиновников.

Поскольку в юридическом смысле основу профессиональной бюрократии составляет служба (государственная, гражданская, публичная), большое значение имеет закрепление в общественном сознании тезиса о службе как о *служении*. Это предполагает демаркацию коммерческой и публичной деятельности с различными соотношениями материальной и нематериальной мотивации и, соответственно, разными этическими парадигмами выбора профессии.

Литература

Бурдье П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / Пер. с фр. *Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук.* М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1999. С. 125–166.

Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: В 4 т. Т. 1. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

Волох О.В. Политико-правовой опыт строительства институтов публичной службы в странах Западной Европы. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена.* 2006. № 16. С. 153–162.

Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.

Малов В.Н. Ж.-Б. Кольбер. Абсолютистская бюрократия и французское общество. Монография. М.: Наука, 1991.

Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Собр. соч., изд. 2, т. 1. М.: Политиздат, 1957.

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006.

Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, Catallaxy, 1993.

Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический Проспект, 2002.

Crozier V. Le Phénomène bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1963.

Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review.* 1968. Vol. 58. No. 2. P. 293–305.

References

Bourdieu P. The spirit of the state: Genesis and structure of the bureaucratic field / Translation from French. *Poetics and politics. Almanac of the Russian-French center of sociology and philosophy of the Institute of sociology of the Russian Academy of Sciences*. M.: Institute of experimental sociology; St. Petersburg.: Alethea, 1999. P. 125–166. In Russian

Crozier V. Le Phénomène bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1963. In French

Derlugyan G. How this world works. Sketches on macro-sociological topics. M.: Publishing house of the Gaidar Institute, 2013. In Russian

Malov V. N. Z.-B. Kolber. Absolutist bureaucracy and French society. Monograph. M.: Nauka. 1991. In Russian

Marx K., Engels F. To criticism of Hegel's philosophy of law // Collected works, edition 2, volume 1. M.: Politizdat, 1957. In Russian

Merton R. Social theory and social structure. M.: AST, 2006. In Russian

Mizes L. Bureaucracy. Planned chaos. Anti-capitalist mentality. M.: Delo. Catallaxy, 1993. In Russian

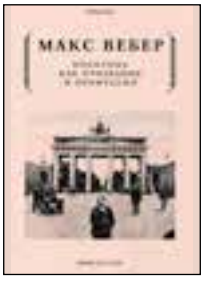
Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review.* 1968. Vol. 58. No. 2. P. 293-305. In English

Parsons T. About social systems / Edited by V. F. Chesnokova and S. A. Belanovskiy. M.: Akademicheskiy Prospekt, 2002. In Russian

Veber M. Economy and society: essays on interpretive sociology: Шп 4 volumes. Volume 1. Sociology. M.: Publishing house of the Higher school of Economics, 2016. In Russian

Volokh O. V. Political and legal experience in the construction of public service institutions in Western Europe. *Izvestia Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im A. I. Gertsena*. 2006. No. 16. P. 152–160. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Вебер М. Политика как призвание и профессия.

М.: РИПОЛ классик, 2019. 289 с.

Макс Вебер — один из крупнейших политических мыслителей XX века. Он активно участвовал в политической жизни Германии, был ярким публицистом и автором ряда глубоких исследований современной политики. Вебер прославился прежде всего своими фундаментальными сочинениями, в которых, в частности, предложил систематику социологических понятий, среди которых одно из центральных мест занимают понятия власти и господства. В работах, собранных в данном томе, соединяются теоретико-методологическая работа с понятиями, актуальный анализ партийно-политической жизни и широкое историко-критическое представление эволюции профессии политика на Западе в современную эпоху, эпоху рациональной бюрократии и харизмы вождей. Данное издание в составлении доктора социологических наук Александра Филиппова включает в себя работы: «Политика как призвание и профессия» и «Основные социологические понятия».

Вебер М. Город.

М.: Strelka Press, 2018. 252 с.

Великий немецкий социолог Макс Вебер одним из первых попытался понять, каким образом на пересечении политических, экономических и военных функций человеческого поселения возникает город как социальный институт. Исторический очерк Вебера позволяет не только узнать, из какого разнообразия социальных форм сложился тот город, в котором мы живем сегодня, но и научиться видеть это разнообразие в современной эпохе.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-14-17

Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы

ЕВГЕНИЙ ДМИТРИЕВИЧ БОГАТЫРЕВ, **доктор философских наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»**
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается проблема управления реформированием и развитием государственной гражданской службы с точки зрения наличия и применения системы понятий, категорий и принципов, использующихся в общественных науках и имеющих существенное, основополагающее значение. Особое внимание обращается на общие признаки и конкретные критерии, по которым можно оценивать развитие государственной гражданской службы, принимать на их основе разумные решения. При анализе перечня и содержания этих требований автор опирается на опыт управления развитием государственных структур и коммерческих организаций зарубежных стран. В работе представлены суждения и точки зрения известных ученых, которые важно учитывать при разработке программы дальнейшего развития государственного управления в Российской Федерации. Развитие государственной гражданской службы – это совершенствование обеспечения исполнения функций и полномочий органов власти, повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, устойчивые позитивные изменения в ее целях и направлениях, технологиях, процедурах, ведущие к повышению результативности и эффективности работы. Системный подход к управлению предполагает анализ противоречий во взаимосвязях между элементами в объекте управления и с внешней средой, внутренних и внешних причин противоречий. Интегральным признаком развития государственной гражданской службы является ее новое качественное состояние, о котором можно судить по степени ее результативности и эффективности, в том числе по степени удовлетворения потребностей и интересов граждан и организаций.
Ключевые слова: методологические основы, реформирование, развитие, государственная гражданская служба, управление изменениями, процессный подход, результативность и эффективность

Статья поступила в редакцию 28 ноября 2018 года.

Богатырев Е.Д. Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 14-17.

METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE REFORMING AND DEVELOPMENT OF THE STATE CIVIL SERVICE

EVGENY D. BOGATYREV, **Dr. Sci. (Philosophy), Professor of the 'Department of Public Administration and Municipal Management'**
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Abstract: In this article the problem of management of reforming and development of the state civil service from the point of view of existence and application of system of the concepts, categories and the principles used in social sciences and having essential, fundamental value is considered. Particular attention is drawn to the general features and specific criteria by which the development of the state civil service can be assessed and reasonable decisions can be made on their basis. In analyzing the list and content of these requirements, the author relies on the experience of managing the development of state structures and commercial organizations of foreign countries. The paper presents the opinions and points of view of well-known scientists, which are important to consider when developing a program for further development of public management in the Russian Federation. The development of the state civil service is the improvement of ensuring the execution of functions and powers of the authorities, improving the effectiveness and efficiency of professional performance of state servants, sustainable positive changes in its goals and directions, technologies, procedures, leading to increased efficiency and effectiveness. The system approach to management involves the analysis of contradictions in the relationships between the elements in the control object and the external environment, internal and external causes of contradictions. An integral feature of the development of the state civil service is its new qualitative state, which can be judged by the degree of its effectiveness and efficiency, including the degree of satisfaction of the needs and interests of citizens and organizations.
Keywords: methodological foundations, reforms, development, state civil service, change management, process approach, effectiveness and efficiency

The article was received on November 28, 2018.

Bogatyrev E. D. Methodological foundations of the reforming and development of the state civil service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 14–17. In Russian

Введение

Согласно российскому законодательству, совершенствование системы государственной службы, в том числе гражданской, осуществляется с помощью реализации федеральных программ ее реформирования и развития, а также соответствующих программ субъектов Российской Федерации[1].

При анализе содержания и характера реализации таких программ за 2003–2007, 2009–2013 и 2016–2018 годы[2] возникает закономерный вопрос: какова была методологическая основа их разработки? Ответ на него является важным не только для субъектов Российской Федерации, которые на основе федеральных постановлений разрабатывают и реализуют свои программы, но и для их разработчиков на федеральном уровне. Любой подобного рода документ должен быть адекватен объекту управления и разрабатываться на глубокой методологической основе, то есть с использованием системы понятий, категорий и принципов, применяющихся в науках об управлении обществом и публичной деятельностью и имеющих существенное, основополагающее значение.

Однако анализируемые нормативные акты не имеют методологического раздела, как, впрочем, и подавляющее большинство других правовых актов. Поэтому необходимо сформулировать и раскрыть методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы и найти их отражение в указанных документах.

Во-первых, следует определить объект реформирования. Понятие государственной гражданской службы содержится в Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[3]. Исходя из определения, данного в нем, реформированию и развитию подлежит профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, предназначением которой является обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

Признаки и критерии развития государственной гражданской службы

Далее обратимся к понятиям «реформирование» и «развитие» применительно к государственной гражданской службе. В указанных выше программах вначале встречался термин «реформирование», а затем рядом с ним появилось понятие «развитие». Что же означают данные термины и как они соотносятся?

Реформа (от франц., лат. «преобразовываю») – это преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), нововведение любого содержания, более или менее прогрессивное преобразование [Большой энциклопедический словарь, 1997. С. 1014]. Как правило, к реформированию прибегают в тех случаях, когда обнаружены проблемы, препятствующие нормальному функционированию явления, а естественный процесс прогрессивных изменений нарушен.

Развитие – поступательное движение, эволюция, переход от одного состояния к другому, возникновение нового качественного состояния (трансформация или исчезновение элементов и связей в явлении), прогресс либо регресс. Развитие противопоставляется творению, появлению из ничего, а также спонтанному формированию из хаоса и катастрофизму, предполагающему внезапное, одномоментное замещение имевшихся объектов совершенно новыми[4].

Исходя из данных определений, можно заключить, что развитие – естественный процесс, результат постепенных улучшений, осуществляемых изнутри, а не «сверху», путем принятия специальных программ. Очевидно, что отечественные разработчики программ и исходили из такого соотношения рассматриваемых понятий. Поставив задачи и определив направления реформирования государственной гражданской службы в специальных программах, они посчитали, что возможно для развития гражданской службы нужны постепенные улучшения.

Каковы же наиболее общие признаки, по которым можно оценивать характер развития государственной службы, и на их основе принимать разумные решения? К таковым, на наш взгляд, относятся следующие:

Направленность развития. Позитивные результаты должны свидетельствовать о повышении качества исполнения гражданскими служащими полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

---

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (Ст. 18, п. 2). Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Ст. 66, п. 1): СПС «КонсультантПлюс».

2 Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленная на 2006–2007 годы. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы). Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»: СПС «КонсультантПлюс».

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Ст. 3, п. 1): СПС «КонсультантПлюс».

4 Философия: Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. М.: Гардарики, 2004: http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/encyclopedic/articles/1056/razvitie.htm

Необратимость развития означает, что полученные позитивные результаты стали привычными и являются фундаментом для дальнейших улучшений.

Закономерность развития. Подразумевается, что улучшения не являются случайными или результатом сверхусилий отдельных лиц, но становятся следствием целенаправленного использования возможностей, заложенных в решении обнаруженных проблем и имеющихся противоречий.

Временная протяженность. Данный признак предполагает, что об изменениях в развитии можно обоснованно судить лишь на протяжении определенного промежутка времени, который связан с цикличностью функционирования объекта управления (она может быть разной у различных элементов государственной гражданской службы как системы).

Наконец, конечным, интегральным признаком развития государственной гражданской службы является ее новое качественное состояние, о котором можно судить по степени ее результативности и эффективности, в том числе по степени удовлетворения потребностей и интересов граждан и организаций [McGill, 1997. P. 258–266].

Таким образом, развитие государственной гражданской службы – это совершенствование обеспечения исполнения функций и полномочий органов власти, повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, устойчивые позитивные изменения в ее целях и направлениях, технологиях, процедурах, ведущие к повышению результативности и эффективности работы.

Управление изменениями и процессный подход

Разумеется, процессом развития надо управлять, – в этом заключается субъективная составляющая развития гражданской службы, возможности которой определяются объективными условиями, степенью их учета и использования.

Задача управления развитием государственной службы ни в одном из документов по ее реформированию не была сформулирована отдельно. О ее существовании свидетельствовала лишь сама разработка и принятие программ реформирования и развития государственной гражданской службы (за 2003–2007, 2009–2013 и 2016–2018 годы). При этом отмечалось, что «реформирование государственной службы становится приоритетным направлением в области государственного строительства»[5]. Однако это была, на наш взгляд, запоздалая реакция на проблемы, которые можно было преодолеть в ходе изменения государственной службы, если бы они прогнозировались и решались своевременно. Хотя федеральная программа 2003–2005 годов предписывала, что реформирование государственной службы не должно состоять из одномоментных кардинальных изменений существующей системы. В частности, ставилась задача «управления развитием профессиональных качеств кадрового состава федеральной государственной службы»[6]. При этом цели и задачи каждой новой программы рассматривались как следующий этап реформирования и развития.

Наиболее общие требования к управлению развитием государственной гражданской службы заключены в определенных принципах, а именно:

Управление изменениями. Изменения являются постоянным фактором, влияющим на любое социальное явление. Проблемы, возникающие вследствие происходящих изменений, вполне предсказуемы. Чтобы управлять ими, необходимо быть информированным обо всех трансформациях в объекте управления и своевременно принимать решения относительно возникающих проблем на основе прогноза изменений, определяя желаемые и достижимые цели, планируя и организовывая их достижение [Адизес, 2010. С. 18–24].

Постоянное улучшение (процессный подход, понимание и улучшение процесса, порождающего ошибки, дефекты и т.д., понимание разницы между общими и особенными причинами отклонений, чтобы сделать нестабильные процессы стабильными) [Деминг, 2009. С. 103–117, 278].

Ориентация на миссию и видение организации, то есть на потребности и интересы граждан и организаций. Удовлетворение их потребностей и интересов – самая важная цель развития государственной гражданской службы. Ее конечные результаты следует нацелить именно на их нужды, настоящие и будущие. В основе развития гражданской службы должно лежать позитивное намерение государственного управления. Это намерение должно стать очевидным для руководителей и служащих [Хьюберт, 2004. С. 85–90].

Системный подход к управлению предполагает анализ противоречий во взаимосвязях между элементами в объекте управления и с внешней средой, внутренних и внешних причин противоречий, имеющихся тенденций в его развитии, а также учета всего комплекса факторов при разработке и реализации управленческого воздействия [Деминг, 2008. С. 51–83, 149]. Открытость, целеустремленность, многомерность, эмерджментность и контринтуитивность – вот пять системных принципов, которые

5 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. (Расп. Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 года № Пр 1496): СПС «КонсультантПлюс».

6 Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 (ред. от 15 ноября 2004 года, с изм. от 12 декабря 2005 года) «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: СПС «КонсультантПлюс».

действуют как согласованное динамичное целое и определяют базовые характеристики и особенности поведения организации, рассматриваемой как целенаправленная мультиразумная система [Гараедаги, 2010. С. 57–93].

Лидерство высшего руководства. Работа руководителя – это не управление на основе голых цифр, а лидерство, работа с источниками улучшений – с целями, намерениями в области повышения качества услуг, результативности и эффективности государственной гражданской службы, с приобретением свойств органа власти и самое главное – с работниками, чьи интересы при принятии решений и оценке результатов должны быть учтены при помощи консультаций и переговоров [Нив, 2007. С. 342–347; Де Брюйн, 2005. С. 171].

Всеобщая вовлеченность в работу. Обязательным условием развития является постоянная вовлеченность и соучастие в работе всех сотрудников организации. А для этого необходимо, чтобы подчиненные были заинтересованы, мотивированы на совместную работу ради достижения целей [Армстронг, 2014. С. 152]. Реальные глубокие изменения не происходят при авторитарном подходе к управлению [Рамперсад, 2006. С. 123].

Заключение

Таким образом, для того чтобы эффективно управлять изменениями и направлять их в русло развития государственной гражданской службы, необходимо проверять их на соответствие желаемым целям и путям их достижения. Для этого нужно использовать критерии развития государственной гражданской службы, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующее:

- необратимость, направленность и закономерность изменений;
- появление желаемого качества в изменениях;
- повышение уровня организации государственной гражданской службы;
- характеристика функционирования – показатели процессов воспроизводства реального качественного состояния государственной службы;
- позитивная динамика результативности и эффективности государственной гражданской службы.

Литература

Адизес И. Управляя изменениями. СПб: «Питер», 2010. 224 с.

Армстронг М., Бэрон А. Управление результативностью: Система оценки результатов в действии. М.: «Альпина Паблишер», 2014. 248 с.

Большой энциклопедический словарь: 2-е изд., перераб. и доп. М.; СПб., 1997. 1456 с.

Гараедаги Дж. Системное мышление: Как управлять хаосом и сложными процессами: Платформа для моделирования архитектуры бизнеса / Пер. с англ. Е.И. Недбальской. Минск: «Гревцев Букс», 2010. 480 с.

Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М., 2005. 188 с.

Деминг У.Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2009. 418 с.

Деминг У.Э. Новая экономика / Пер. с англ. Т. Гуреш. М.: «Эксмо», 2008. 208 с.

Нив Г. Организация как система: Принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2007. 370 с.

Рамперсад Х. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2004. 352 с.

Рамперсад Х., Туоминен К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2006. 148 с.

McGill R. Civil service reform in developing countries: A strategic perspective from an institutional development base. *International Journal of Public Sector Management.* 1997. Vol. 10. № 4. P. 254–267. In English

References

Adizes I. Mastering change. St. Petersburg: 'Piter', 2010. 224 p. In Russian

Armstrong M., Baron A. Performance management: Performance assessment of system in action. M.: 'Alpina Pablischer', 2014. 248 p. In Russian

Big encyclopedic dictionary: 2nd Ed. M.; St. Petersburg, 1997. 1456 p. In Russian

De Bruijn H. Performance management in the public sector. M., 2005. 188 p. In Russian

Deming W. E. The new economics / Transl. from English by T. Guresh. M.: 'Eksmo', 2008. 208 p. In Russian

Deming W. E. Exit from the crisis: a new paradigm of managing people, systems and processes. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2009. 418 p. In Russian

Gharajedaghi J. System thinking: How to manage chaos and complex processes: A platform for modeling business architecture / Transl. from English by E. I. Nedbalskaya. Minsk: 'Grevtsev Buks', 2010. 480 p. In Russian

McGill R. Civil service reform in developing countries: A strategic perspective from an institutional development base. *International Journal of Public Sector Management.* 1997. Vol. 10. № 4. P. 254–267. In English

Neave H. Organization as a system: Edwards Deming's sustainable business principles. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2007. 370 p. In Russian

Rampersad H. Universal system of performance indicators: How to achieve results while maintaining integrity. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2004. 352 p. In Russian

Rampersad H., Tuominen K. Universal system of indicators for assessing personal and corporate performance. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2006. 148 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-18-22

Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА ЛАВРОВА, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой юриспруденции
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: e.v.lavrova@list.ru
ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА МОРГУН, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и финансов
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: morguntn@yandex.ru
ОЛЕСЯ ЕВГЕНЬЕВНА ПОЛЯКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: polesya-smol@yandex.ru

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с передачей контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере в ведомство Федерального казначейства Российской Федерации. Авторы проанализировали методы и инструменты, регулирующие порядок проведения мероприятий при осуществлении внутреннего государственного контроля. На основе изучения статистических сведений и характера исполнения функций территориальными органами Федерального казначейства Российской Федерации были сделаны выводы о низком уровне финансовой дисциплины объектов контроля. Это объясняет необходимость совершенствования методов проверок, внедрения новых инструментов и ориентацию проводимых контрольных мероприятий на предупреждение нарушений. Авторы выявили основные противоречия, возникающие при осуществлении государственного финансового контроля и представили поправки, которые были внесены в нормативно-правовое законодательство Российской Федерации для урегулирования имеющихся проблем, которые не позволяют реализовать в полной мере государственный контроль в финансово-бюджетной сфере.
Ключевые слова: финансово-бюджетная сфера, государственный финансовый контроль, мониторинг, контрольные мероприятия, методы и инструменты контроля, правила контрольной деятельности, риск-ориентированный подход

Статья поступила в редакцию 9 сентября 2018 года.

Лаврова Е.В., Моргун Т.Н., Полякова О.Е. Проблемы внедрения в практику эффективных инструментов контроля в финансово-бюджетной сфере. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 18–22.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION INTO PRACTICE OF EFFECTIVE CONTROL TOOLS IN THE FINANCIAL AND BUDGETARY SPHERE

ELENA V. LAVROVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Chair of Law
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: e.v.lavrova@list.ru
TATYANA N. MORGUN, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Chair of Economics and Finance
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: morguntn@yandex.ru
OLESYA E. POLYAKOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Economics and Finance
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: polesya-smol@yandex.ru

Abstract: The article deals with topical issues related to the transfer of control powers in the financial and budgetary sphere to the office of the Federal Treasury of the Russian Federation. The authors analyzed the methods and tools regulating the procedure of control measures in the implementation of internal state control. Based on the study of statistical data and the nature of the functions of the territorial bodies of the Federal Treasury of the Russian Federation, conclusions were made about the low level of financial discipline of the objects of control. This explains the need to improve the methods of inspections, the introduction of new tools and the orientation of the control measures to prevent violations. The authors identified the main contradictions arising in the implementation of the state financial control and submitted amendments that were made to the regulatory legislation of the Russian Federation to resolve the existing problems that do not allow to implement fully the state control in the financial and budgetary sphere.
Keywords: financial and budgetary sphere, state financial control, monitoring, control measures, methods and tools of control, rules of control activities, risk-based approach

The article was received on September 9, 2018.

Lavrova E.V., Morgun T.N., Polyakova O.E. Problems of implementation into practice of effective control tools in the financial and budgetary sphere. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 3. P. 18–22. In Russian

Введение

Контрольные полномочия в финансово-бюджетной сфере реализуются Федеральным казначейством Российской Федерации с 2016 года с целью обеспечения непрерывности контрольной деятельности [Андреева, Тоичко, 2016. С. 1307]. 2016–2017 годы были периодом становления государственного внутреннего финансового контроля. В это время вносились изменения в законодательные и нормативные акты, проводились организационно-штатные мероприятия.

Основной задачей была максимальная оперативность проведения контроля в финансово-бюджетной сфере и оформления результатов проверок, поскольку гарантом стабильности развития экономики России является укрепление института государственного финансового контроля [Богославцева, Романенко, 2016. С. 123]. Сложная финансовая ситуация, возникшая в условиях нестабильного экономического роста, обусловила реализацию системного подхода к финансовому контролю над использованием государственных средств (как на этапе обоснования, так и при освоении бюджетных средств) [Гомонова, Иванова, 2016. С. 29; Komyagin, 2014. P. 285–293].

Государственный финансовый контроль: система и функции

Оптимизация бюджетных ресурсов и расходов государства напрямую зависит от результативности работы исполнительного органа по осуществлению финансового контроля, а открытость данной информации повышает доверие социума к органам государственной власти [Гуреев, Кружекова, 2016. С. 77]. Федеральное казначейство Российской Федерации стало, согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере», основным контрольно-ревизионным органом исполнительной власти, регламентирующим планирование, организацию и проведение контрольных мероприятий[1].

При передаче функций контроля от упраздненного учреждения (Росфиннадзора) Федеральному казначейству Российской Федерации фактически изменилась миссия последнего. В настоящее время оно выполняет полный цикл: от предварительного и текущего (в момент совершения операции) до последующего, осуществляемого по результатам исполнения бюджета, а также выявление лиц и применяемой меры ответственности при нарушениях действующего законодательства [Лаврова, Полякова, Голубева, 2018. С. 127].

Казначейство России обладает информационными системами, программным обеспечением с базой данных, учитывающей всех получателей бюджетных средств и позволяющей отследить финансовую цепочку целиком, что дает возможность повысить эффективность использования таких средств [Опарина, 2017. С. 18]. Данный исполнительный орган, осуществляющий санкционирование платежей, обладает информацией об оплате заключенных контрактов, всех дополнительных договоров, о финансировании объекта контроля в целом. Все это позволяет проводить предварительный анализ и выявлять отдельные нарушения, еще не приступая к конкретным контрольным действиям. Так, в сфере заключения государственных контрактов были обнаружены многочисленные нарушения, заключавшиеся в превышении лимитов бюджетных обязательств.

Внешняя информационная система, созданная в Федеральном казначействе Российской Федерации, позволяет обеспечить эффективное взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации посредством обмена данными о планах проведения контрольных мероприятий и их результатах. Межведомственные согласования и мониторинг ключевых параметров-показателей стратегического планирования на федеральном и региональном уровне бывают по той или иной причине затруднены, но на сегодняшний день существует решение этой проблемы с помощью автоматизированных систем контроля [Полякова, 2016. С. 230]. Заключенные соглашения о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации позволяют осуществлять взаимодействие с правоохранительными органами по оперативному пресечению правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также контрольные мероприятия по запросу этих служб [Полякова, 2018. С. 125].

Контрольные мероприятия и их эффективность

Совершенствование действенных инструментов контроля направлено, в первую очередь, на максимально оперативное проведение, улучшение качества, оформление результатов контрольных мероприятий, повышение оперативности предусмотренных бюджетных и правовых мер реагирования. Для урегулирования имеющихся проблем на законодательном уровне в части осуществления государственного финансового контроля Министерством финансов Российской Федерации были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации для устранения «узких»

1 Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 (ред. от 15 мая 2018 года) «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере». *Собрание законодательства Российской Федерации*. Вып. 6. Ст. 831.

мест с целью осуществления в полной мере полномочий Федерального казначейства Российской Федерации как основного органа исполнительной власти государственного финансового контроля.

К примеру, до 1 января 2018 года не были внесены в перечень объектов внутреннего контроля юридические лица, исполнявшие контракты, а также договоры или соглашения, связанные с предоставлением государственных или муниципальных финансовых ресурсов из соответствующей части бюджетной системы Российской Федерации[2].

Федеральный закон Российской Федерации от 7 июля 2017 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных нарушениях» значительно усилил административную ответственность руководящего состава хозяйствующих субъектов экономики за различные нарушения (невыполнение в установленные сроки вынесенных предписаний, распространение ответственности за неисполнение представлений и др.)[3]. Однако на практике очень часто исполнение требований, отраженных в представлениях и предписаниях, не всегда в полной мере зависит от объекта контроля, в связи с чем нарушаются установленные сроки. Бюджетным законодательством Российской Федерации не предусмотрено продление сроков исполнения процессуальных документов; вместе с тем важно, учитывая объективные причины, иметь возможность их продлевать.

Стандарты и правила контрольной деятельности

В практику контрольных мероприятий, проводимых Казначейством России, внедрен и успешно реализуется Стандарт внутренней организации контрольного мероприятия, который устанавливает единые нормы, усиливает прозрачность, что позволяет избегать ситуаций возможного негативного воздействия со стороны объектов контроля. Применение этого стандарта позволило повысить скорость подготовки результатов и оптимизировать время работы ревизоров, которое может быть использовано для дополнительных внеплановых проверок.

Необходимо создать единую систему универсальных стандартов, в рамках которой были бы раскрыты все основные элементы и обозначены правила контрольной деятельности (принципы, термины, определения, положения, регулирующие все ее этапы). Кроме этого, ревизоры нуждаются в методических рекомендациях по проведению финансового контроля, в которых освещались бы вопросы использования средств из федерального бюджета на развитие информационных технологий, научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, капитальные вложения, и которые отражали бы особенности проведения и контрольных мероприятий в каждой из сфер финансовой проверки.

Разработанные универсальные стандарты, методические рекомендации, а также классификатор нарушений, позволят автоматизировать в Казначействе России внутренние процессы планирования, организации контрольно-надзорной деятельности, а также унифицировать подходы к осуществлению внутреннего финансового аудита [Русавская, Воронченко, 2016. С. 132]. Единая автоматизированная система в качестве основного используемого программного продукта посредством сети Интернет позволит связать в одно целое всю информацию о планировании, проведении, результатах контроля в финансово-бюджетной сфере, получать полную картину контрольно-надзорной деятельности в режиме реального времени.

Повышению прозрачности и объективности результатов контрольных мероприятий, осуществляемых ревизорами Федерального казначейства Российской Федерации, способствовало создание специальных комиссий (на уровне Центрального аппарата управления и территориальных органов). Это способствовало повышению качества осуществления государственного внутреннего финансового контроля. На заседаниях комиссий коллегиально принимаются итоговые решения относительно выявленных нарушений, определяется необходимость направления предписания и представления в адрес объекта контроля.

Представители таких объектов, которые также приглашаются на заседания контрольных комиссий, вправе представить аргументированные возражения по поводу результатов мероприятий и непосредственно акта проверки. Использование механизма публичного коллегиального обсуждения результатов контроля позволяет практически полностью исключить коррупционную составляющую [Тимофеева, Асриев, 2015. С. 103]. Это инструмент дополнительного внутреннего контроля, который подтверждает объективность выводов и является средством досудебного вза-

2 Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 178-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации.* Вып. 30, ст. 4458.

3 Федеральный закон Российской Федерации от 7 июля 2017 года № 118-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года) «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных нарушениях». *Собрание законодательства Российской Федерации*. Вып. 18. Ст. 2562.

имодействия органов государственной власти и объектов контроля. Анализ возражений представителей объектов проверки, полученных на заседаниях комиссии, позволит, в свою очередь, минимизировать судебные издержки.

Возможности применения риск-ориентированного подхода

При планировании контрольных мероприятий следует оценивать вероятность совершения объектом проверки возможных нарушений или применять механизм допущения недостатков, который находит отражение в риск-ориентированном подходе. Необходимость совершенствования государственного внутреннего контроля с помощью выстраивания единой системы стандартов, применения риск-ориентированного подхода обусловлена цифровыми данными, полученными в результате проводимых контрольных мероприятий (как на примере Российской Федерации, так и отдельного его субъекта – Смоленской области).

Согласно статистическим сведениям, за первый год реализации функции контроля в финансово-бюджетной сфере (2016) Управлением Федерального казначейства по Смоленской области было проведено 64 контрольных мероприятия на общую сумму в 288 млн руб. При этом было выявлено 5,8% нарушений от общей суммы проверенных средств, что составляет в абсолютном выражении 1 648,8 млн руб. Общая сумма проверенных средств на 1 декабря 2017 года составила 35 490,3 млн руб.; было проведено 75 контрольных мероприятий и 13 обследований, выявлено нарушений на сумму 2 163,4 млн руб., что составляет 6,1% от общей суммы проверенных средств.

За 2016 год было составлено 11 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 44,3 млн руб. Общая сумма штрафов, поступивших в федеральный бюджет по кодам бюджетной классификации (администрируется Федеральным казначейством Российской Федерации), в 2016 году составила 70 тыс. руб. За 11 месяцев 2017 года было составлено 15 протоколов об административных правонарушениях и устранено нарушений на сумму 10,1 млн руб.; общая сумма штрафов – 165 тыс. руб.

По результатам проведенных контрольных мероприятий в адрес проверенных организаций в 2016 году было направлено 10 предписаний, 16 представлений, за 11 месяцев 2017 года – 14 предписаний, 22 представления. За 11 месяцев 2017 года в Федеральное казначейство Российской Федерации были переданы четыре уведомления о применении бюджетных мер принуждения на общую сумму 10,7 млн руб. Органам прокуратуры в 2016 году были отправлены 23 материала по результатам проведенных ревизий и проверок на общую сумму в 1 392 млн руб., за 11 месяцев 2017 года – 15 материалов на общую сумму в 1 679,4 млн руб. В 2016 году было возбуждено два уголовных дела на общую сумму нарушений в 95,3 млн руб. По состоянию на 1 декабря 2017 года возбуждено одно уголовное дело на общую сумму нарушений в 145,4 млн руб.[4]

В 2016 году Казначейством России была разработана Методика отбора контрольных мероприятий для формирования планов их проведения с учетом применения риск-ориентированного подхода, которая была апробирована при формировании плановых контрольных мероприятий в 2018 году. Все применяемые инструменты и подходы направлены, в первую очередь, на повышение результативности проводимых проверок и стремление осуществлять контрольные мероприятия на тех объектах, где ведется мониторинг рисков совершения нарушений. Любые контрольные процедуры не могут быть неэффективными, поскольку связаны с финансовыми затратами по оплате труда ревизоров, командировочными расходами и др.

При составлении плана подобных мероприятий важно не только осуществить отбор объекта и предмета контроля, но и сосредоточить основные усилия на наиболее рисковых и острых зонах, что возможно в условиях проведения предварительного анализа различных вопросов до непосредственного выхода на объект.

Предварительный анализ, как отдельный самостоятельный вид контроля, в настоящее время не предусмотрен на законодательном уровне Бюджетным кодексом Российской Федерации. Методы государственного финансового контроля раскрыты в статье 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Ими являются: проверка, ревизия, обследование и санкционирование операций[5]. Мониторинг как метод предварительного контроля можно предложить в качестве поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Его суть заключается в регулярном и непрерывном сборе информации о финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля при помощи государственных информационных систем.

Заключение

После получения результатов мониторинга можно оперативно выносить предупреждения объектам контроля и уведомлять их о нарушениях. Это позволяет сместить акценты с последующего контроля на предварительный, который

4 Статистические сведения Управления Федерального казначейства по Смоленской области: http://smolensk.roskazna.ru

5 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145–ФЗ (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 4 июня 2018 года). *Собрание законодательства Российской Федерации*. 3 августа 1998 года. № 31. Ст. 3823.

будет проводиться реже и только в тех случаях, когда необходимо сделать фактическую документарную проверку для установления законности исполнения бюджета и достоверности учета и отчетности. Следовательно, основой всей деятельности в финансово-бюджетной сфере должно стать усиление финансовой дисциплины объектов контроля, что возможно в условиях переориентации проводимых контрольных мероприятий на предупреждение нарушений.

Литература

Андреева О.В., Тоичко Н.Ю. Об изменении в структуре органов государственного финансового контроля в Российской Федерации. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2016. № 15. С. 1306–1310.

Богославцева Л.В., Романенко Н.А. Новации в организации функционирования государственных финансовых органов. *Финансовые исследования.* 2016. № 4(53). С. 122–130.

Гомонова А.В., Иванова Е.И. Внутренний финансовый контроль и аудит в финансово-бюджетной сфере: проблемы и перспективы. *Вестник Московского университета*. Сер. 26: Государственный аудит. 2016. № 3. С. 28–42.

Гуреев Е.А., Кружекова И.И. Анализ эффективности проведения внутреннего государственного контроля в финансово-бюджетной сфере в Орловской области. *Проблемы современной науки и образования.* 2016. № 10(52). С. 76–79.

Лаврова Е.В., Полякова О.Е., Голубева Т.В. Новая организационно-функциональная модель внутреннего государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. *Экономика и управление: проблемы и решения.* 2018. № 3. С. 126–135.

Опарина С.И. Регламент проведения контрольных мероприятий региональным органом государственного внутреннего финансово-бюджетного контроля. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2017. № 4. С. 17–21.

Полякова О.Е. Проблемы прогнозирования ключевых показателей при разработке документов стратегического планирования на государственном уровне. *Технологии прикладной политологии и социологии как инструмент повышения эффективности государственного и муниципального управления*. 2016. С. 227–231.

Полякова О.Е. Нормативно-правовая и организационная основа контрольной деятельности в Федеральном казначействе. *Вестник Санкт-Петербурского военного института войск национальной гвардии.* 2018. № 1(2). С. 124–126.

Русавская А.В., Воронченко Т.П. Развитие механизма государственного контроля в финансово-бюджетной сфере. *Путеводитель предпринимателя.* 2016. № 31. С. 130–140.

Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Комплексная оценка антикоррупционной деятельности государства. *Право и экономика: модернизационные процессы*. 2015. С. 102–107.

Komyagin D.L. Budget reforms in Russia: results and perspectives. *Adam Mickiewicz University Law Review.* 2014. Vol. 3. P. 279–293.

References

Andreeva O.V., Toichko N.Y. On the change in the structure of the bodies of state financial control in the Russian Federation. *Nauchno-metodichesky elektronnyi zhurnal 'Kontsept'*. 2016. № 15. P. 1306–1310. In Russian

Bogoslavtseva L.V., Romanenko N.A. Innovations in organization and functioning of public financial bodies. *Finansovye issledovaniya*. 2016. № 4(53). P. 122–130. In Russian

Gomonova A.V., Ivanova E.I. Internal financial control and audit in financial and budget sphere: problems and prospects. *Vestnik Moskovskogo Universiteta*. Series 26: State audit. 2016. № 3. P. 28–42. In Russian

Gureev E.A., Kruzhekova I.I. Analysis of the effectiveness of internal control in government fiscal operations in the Orel region. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya*. 2016. № 10(52). P. 76–79. In Russian

Komyagin D.L. Budget reforms in Russia: results and perspectives. *Adam Mickiewicz University Law Review*. 2014. Vol. 3. P. 279–293. In English

Lavrova E.V., Polyakova O.E., Golubeva T.V. New organizational and functional model of internal state control and supervision in financially budgetary sphere. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya*. 2018. № 3. P. 126–135. In Russian

Oparina S.I. Regulations of control measures by the regional body of the state internal financial and budget control. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki*. 2017. № 4. P. 17–21. In Russian

Polyakova O.E. Legal and organizational basis of control activities in the Federal Treasury. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo voennogo instituta voisk natsionalnoi gvardii*. 2018. № 1(2). P. 124–126. In Russian

Polyakova O.E. Problems of forecasting key indicators in the development of strategic planning documents at the state level. *Technologies of applied political science and sociology as a tool to improve the efficiency of public and municipal management*. 2016. P. 227–231. In Russian

Rusavskaya A.V., Voronchenko T.P. Development of a mechanism of state control in fiscal operations. *Putevoditel predprinimatelya*. 2016. № 31. P. 130–140. In Russian

Timofeeva I.Y., Asriev S.A. Complex assessment of anti-corruption activities of the state. *Pravo i ekonomika: modernizatsionnye protsessy*. 2015. P. 102–107. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-23-28

Государственное управление и государственная политика в сфере противодействия допингу в спорте

МИХАИЛ ВЛАДИМИРОВИЧ ДЕГТЯРЕВ, **юрист, председатель Комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи**
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (103265, Российская Федерация, Москва, Георгиевский переулок, 2). E-mail: degtyarev@duma.gov.ru

Аннотация: Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию основ, инструментов и модальностей государственного управления и политики по противодействию допингу в спорте в зарубежных государствах. Автор подробно описывает концепцию и дизайн научного исследования. В работе представлена нормативная база (законодательство 33 зарубежных государств) и эмпирическая основа исследования (описание правоприменительной практики и политики 50 зарубежных стран). С помощью применения методов системного анализа, классификации, синтеза, индукции и дедукции были выявлены существенные особенности проблемного поля регулирования и реализации государственного управления и политики в сфере противодействия допингу в спорте. В качестве эмпирической основы исследования выступили ответы дипломатических учреждений Российской Федерации за рубежом. В статье показано значение административно-правового регулирования в общем объеме регулирования отношений в данной сфере. Государственное управление и политика по противодействию допингу в спорте до сих пор во всех государствах мира являются далеко не совершенными, обладают множеством недостатков и имеют ряд нерешенных проблем. Сфера употребления допинга в спорте превратилась в конкурентную гонку национальных фармацевтических корпораций (специфической их части) по разработке новых допинговых веществ и механизмов. Некоторые из них еще не вошли в запрещающие перечни Всемирного антидопингового агентства, поскольку основаны на новейших технологиях и в силу этого сложно выявляются.

Ключевые слова: спорт, допинг в спорте, государственное управление в сфере спорта, антидопинговое обеспечение спорта, административное право, административно-правовое обеспечение, процессно-ориентированное управление

Статья поступила в редакцию 17 мая 2019 года.

Дегтярев М.В. Государственное управление и государственная политика в сфере противодействия допингу в спорте. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 23–28.

PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE ANTI-DOPING POLICY IN SPORT

MIKHAIL V. DEGTYAREV, **Lawyer, Chairman of the Committee for Physical Culture, Sports, Tourism and Youth Affairs State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (2, Georgievsky pereulok, Moscow, Russian Federation, 103265). E-mail: degtyarev@duma.gov.ru**

Abstract: The article is devoted to a comparative legal study of the fundamentals, tools and modalities of public administration and state policy in the field of countering doping in sport in foreign states. The author describes in detail the concept and design of scientific research. The article demonstrates the regulatory framework of the study (the legislation of 33 foreign states) and the empirical basis of the study (descriptions of law enforcement practices and policies of 50 foreign states). The article is based on the use of research methods of system analysis, classification, synthesis, induction and deduction. By employing these methods, the essential features of the problematic field of regulation and of the realization of public administration and public policy in the field of countering doping in sport were revealed. As an empirical basis of the study were the answers of diplomatic institutions of the Russian Federation abroad. The article shows the importance of administrative and legal regulation in the total volume of regulation of relations in this area. Public administration and anti-doping policies in sport are still far from perfect in all States of the world, have many shortcomings and have a number of unresolved problems. The use of doping in sports has become a competitive race of national pharmaceutical corporations (a specific part of them) to develop new doping substances and mechanisms. Some of them have not yet been included in the world anti-doping Agency's prohibition lists, as they are based on the latest technologies and are therefore difficult to detect.

Keywords: sports, doping in sports, public administration in the field of sports, anti-doping support of sports, administrative law, administrative and legal support, process-oriented management

The article was received on May 17, 2019.

Degtyarev M.V. Public administration and state anti-doping policy in sport. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 23–28. In Russian

Введение

Допинг является проблемной частью генезиса современного спорта с конца XIX века [Krüger, Becker, Nielsen, 2015. P. 27; Dimeo, 2007. P. 9], хотя некоторые авторы прослеживают намного более длительную историю этого явления[1]. Борьба с допингом в спорте также активно развивалась на протяжении многих лет. Устоялось его определение как субстанций или механизмов, искусственно и существенно улучшающих производительность и имидж спортсмена [Paoli, Donati, 2014. P. 24].

Согласно дефиниции, выработанной и представленной на сессии Совета Европы, состоявшейся 7–9 ноября 1963 года в Страсбурге, допинг – это введение в организм здорового человека или употребление им самим (посредством чего-либо) не свойственного человеческому организму вещества, или физиологической субстанции в неестественных объемах или неестественным способом с ключевой целью искусственного и бесчестного увеличения спортивной производительности на соревновании[2].

Вместе с тем государственное управление и политика по противодействию допингу в спорте до сих пор во всех государствах мира являются далеко не совершенными, обладают множеством недостатков и нерешенных проблем и вопросов. Как указывает Джэкоб Мэй, в постоянной борьбе между употребляющими допинг спортсменами (и теми, кто за этим стоит) и чиновниками от спорта, пытающимися их уличить, первые почти всегда были в тренде на опережение (и новейшие технологии им в этом помогают)[3].

Антидопинговое обеспечение спорта и государственное управление

На сегодняшний день сфера употребления допинга в спорте превратилась в конкурентную гонку национальных фармацевтических корпораций (специфической их части) по разработке новых допинговых веществ и механизмов. Некоторые из них еще не вошли в запрещающие перечни Всемирного антидопингового агентства, поскольку основаны на новейших технологиях и в силу этого сложно выявляются.

Ведутся активные разработки так называемого «генного» допинга [Körner, Schardien, Steven-Vitense, Albach, Dorn, Arenz, Scharf, 2016. P. 35–151; Miah, 2004. P. 28–207; Schneider, Friedmann, 2006. P. 12–116], для создания сложно выявляемых допинговых средств в «допинг-ориентированной фармацевтике» применяются нейротехнологии и искусственный интеллект [Pottala, 2018. P. 3–32][4]. Возникает «каскадное» производство таких средств: одна допинговая субстанция только начала внедряться, а ей на смену уже заканчивают разрабатывать новую, которая ее заменит, как только сами разработчики потребуют внесения первой субстанции под запрет, исчерпав основной проектный потенциал ее использования. Отмечаются также тенденции политизации данной сферы [Юридический анализ документов…, 2018. С. 140–401]. Все это делает малоэффективными усилия по борьбе с допингом в спорте, препятствует выстраиванию эффективной системы превенции этого явления и выводу такой системы на расчетную проектную мощность.

Однако в немалой степени проблемы антидопингового обеспечения спорта детерминированы слабой степенью научной проработанности тематического горизонта, нормативно-правовой базы, вопросов реализации государственного управления в этой сфере. Абсолютное большинство увидевших свет публикаций о допинге в спорте посвящено теме нечестности, опасности и вредоносности данного явления, причем основное внимание уделяется событиям и мнениям, но не проблемам организационного плана.

Поиск релевантных решений заставляет обращаться к исследованию зарубежного опыта нормативного правового регулирования (и соответствующей правоприменительной практики) в сфере противодействия допингу в спорте, а также инструментов и способов (подходов, модусов) государственного управления и политики.

Анализ зарубежного законодательства и правоприменительной практики

Для решения основных задач исследования необходимо обеспечить референтность выборки за счет охвата достаточно большого числа государств и объема рассмотренных нормативных правовых актов. Главный акцент был сделан на выявлении, осмыслении, обобщении и описании релевантных инструментов и модальностей государственного управления. При этом в работе были выделены ведущие направления исследования (сбор данных во многом был ориентирован на них):

1) анализ зарубежного законодательства (приоритет и доминанта исследования);

2) изучение зарубежной правоприменительной практики (помимо судебной), особенностей планирования, проектирования, программирования, организации и реализации государственного управления в сфере противодействия допингу в спорте.

Выстроенные модели прошли валидацию и верификацию посредством проверки на массивах судебной практики.

1 Dopage dans le sport – 1–1799: https://www.medicosport.eu/fr/dopage-dans-le-sport/dopage-dans-le-sport1-1799.html

2 Dopage dans le sport – 1963: https://www.medicosport.eu/fr/dopage-dans-le-sport/dopage-dans-le-sport1963.html

3 May J. Drug enforcement agency turns to A.I. to help sniff out doping athletes: https://www.digitaltrends.com/outdoors/wada-artificial-intelligence-doping-athletes

4 Bui H. Artificial intelligence takes on doping: https://www.veritone.com/blog/artificial-intelligence-takes-doping

Систематизация инструментов модальностей и акцентов государственного управления и политики по противодействию допингу в спорте в отечественной науке почти не осуществлялась (на фундаментальном уровне осмысления и со значительным охватом нормативно-правовой базы). Исключение составляют лишь некоторые работы, которые основаны на выборке практик малого числа государств (при этом они были взяты за отправную точку настоящего исследования [Государственное управление…, 2017. С. 115–484; Понкин, Редькина, 2016(a). С. 108–112; Понкин, Редькина, 2017. С. 28–31; Понкин, Редькина, 2016(b). С. 89–94; Редькина, Понкин, 2016. С. 157–162; Песков, Брусникина, 2016. С. 30–128; Соловьев, Шевченко, 2014. С. 3–6]).

Мы проанализировали законодательный опыт 33 зарубежных государств в аспекте нормативно-правового регулирования рассматриваемых вопросов. Исследовались профильные нормативно-правовые акты различных государств в актуальных редакциях на языке оригиналов, в наших авторских переводах. Ниже приводится перечень таких актов.

1) *Государства Европы* (15): Австрия (Федеральный закон Австрии от 29 июня 2007 года (ред. 14 июня 2018 года) «О борьбе с допингом в спорте»); Болгария (Закон Болгарии от 18 октября 2018 года «О физкультурном воспитании и спорте»); Венгрия (Постановление Правительства Венгрии от 23 марта 2011 года № 43/2011 (III. 23) (ред. 27 декабря 2016 года) «Об антидопинговых правилах»); Германия (Закон Германии от 10 декабря 2015 года (ред. 13 апреля 2017 года) «О борьбе с допингом в спорте»); Дания (Приказ Министерства культуры Дании от 17 декабря 2018 года № 1582 «О продвижении честности в спорте»; Приказ Министерства культуры Дании от 7 октября 2015 года № 1168 «О продвижении честности в спорте»); Ирландия (Закон Ирландии от 13 мая 2015 года № 15 (ред. 28 апреля 2019 года) «Об организации “Ирландский спорт”»); Испания (Органический закон Испании от 21 июня 2013 года № 3/2013 (ред. 18 февраля 2017 года) «Об охране здоровья спортсмена и о борьбе против допинга в спортивной деятельности»; Уголовный кодекс Испании от 23 ноября 1995 года (ред. 2 марта 2019 года); Закон Испании от 15 октября 1990 года № 10/1990 (ред. 22 мая 2018 года) «О спорте»; Королевский декрет Испании от 13 июля 2007 года № 971/2007 (ред. 13 января 2018 года) «О спортсменах высокого уровня и высших достижений»); Италия (Закон Италии от 14 декабря 2000 года № 376 «О порядке охраны здоровья в сфере спортивной деятельности и о борьбе с употреблением допинга»; Уголовный кодекс Италии (ред. 9 января 2019 года)); Люксембург (Закон Люксембурга от 3 августа 2005 года (ред. 24 ноября 2006 года) «О спорте…»); Норвегия (Закон Норвегии от 4 декабря 1992 года (ред. 1 июля 2018 года) «О лекарственных препаратах»; Уголовный кодекс Норвегии (ред. 20 декабря 2018 года)); Польша (Закон Польши от 21 апреля 2017 года № 1051 (ред. 21 февраля 2019 года) «О противодействии допингу в спорте»); Португалия (Закон Португалии от 28 августа 2012 года № 38/2012 (ред. 13 августа 2015 года) «О противодействии допингу в спорте»); Румыния (Закон Румынии от 7 июня 2006 года № 227/2006 (ред. 26 октября 2015 года) «О предотвращении и борьбе с допингом в спорте»); Франция (Спортивный кодекс Франции (ред. 3 мая 2019 года); Уголовный кодекс Франции (ред. 12 апреля 2019 года)); Швейцария (Союзный закон Швейцарии от 17 июня 2011 года (ред. 29 сентября 2017 года) «О содействии спорту и физкультурной деятельности» («Закон о содействии спорту»)).

2) *Государства Южной Америки* (7): Аргентина (Закон Аргентины от 13 ноября 2013 года № 26.912 «Система правового регулирования предупреждения и контроля допинга в спорте»); Бразилия (Федеральный закон Бразилии от 24 марта 1998 года № 9.615 (ред. 10 октября 2013 года) «Об общих правилах спорта и других вопросах» («Закон Пеле»)); Колумбия (Закон Колумбии от 8 марта 1993 года № 49 (ред. 21 октября 2003 года) «Об установлении дисциплинарного режима в спорте»; Закон Колумбии от 21 октября 2003 года № 845 «Об установлении правил предупреждения и борьбы с допингом, о внесении изменений в Закон от 1993 года № 49 и об установлении других положений»); Перу (Закон Перу от 23 июля 2003 года № 28036 «О стимулировании и развитии спорта»); Уругвай (Декрет-Закон Уругвая от 26 марта 1980 года № 14.996 «О регулировании спортивной деятельности и о классификации правонарушений в спорте»; Закон Уругвая от 20 февраля 2008 года № 18.254 «О введении в действие Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте»; Закон Уругвая от 14 сентября 2012 года № 18.969 «О передаче Уругвайскому спортивному фонду полномочий по антидопинговому контролю на спортивных соревнованиях»); Чили (Закон Чили от 30 января 2001 года № 19.712 (ред. 9 июля 2018 года) «О спорте»); Эквадор (Закон Эквадора от 29 июля 2010 года «О спорте, физическом воспитании и отдыхе»).

3) *Государства Северной Америки* (2): Канада (Закон Канады от 2003 года (ред. 31 декабря 2017 года) «О физкультурной деятельности и спорте»); Мексика (Общий закон Мексики от 7 июня 2013 года (ред. 19 января 2018 года) «О физической культуре и спорте»).

4) *Государства Азиатско-Тихоокеанского региона и Океании* (3): Австралия (Закон Австралии от 9 февраля 2006 года № 6 «О борьбе с допингом в спорте»; Регламент Австралии от 13 марта 2006 года № 47 (ред. 7 июня 2018 года) «Об австралийском органе по борьбе с допингом в спорте»); Китай

(Закон Китая от 29 августа 1995 года (ред. 27 августа 2009 года) «О физической культуре и спорте»); Новая Зеландия (Закон Новой Зеландии от 7 ноября 2006 года № 58 (ред. 17 октября 2016 года) «О противодействии допингу в спорте»).

5) *Государства Ближнего Востока* (1): Израиль (Закон Израиля от 21 июля 1988 года № 5748-1988 (ред. 1 июля 2018 года) «О спорте»).

6) *Государства Африки* (5): Египет (Закон Египта от 31 мая 2017 года № 71 «О спорте»); Кения (Закон Кении от 22 апреля 2016 года № 5 «Противодействие допингу»); Марокко (Закон Марокко от 30 августа 2017 года № 97-12 «О борьбе против допинга в спорте»; Закон Марокко от 24 августа 2010 года № 30-09 «О физической культуре и спорте»); Тунис (Закон Туниса от 8 августа 2007 года № 2007-54 «О борьбе против допинга в спорте», Закон Туниса от 28 октября 2006 года № 2006-61 «О ратификации Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте, принятой в Париже 19.10.2005 на 33-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО», Декрет Министерства по делам молодежи, спорта и физкультурного образования Туниса от 16 января 2008 года № 2008-103 (ред. 20 апреля 2010 года) «Об установлении порядка организации и работы Национального антидопингового агентства»); ЮАР (Закон ЮАР от 1998 года № 110 (ред. 16 ноября 2007 года) «О спорте и отдыхе»).

Суммарно было исследовано 48 нормативных правовых актов зарубежных государств. Именно такая выборка позволяет обеспечить необходимую референтность, релевантность и объективность исследования, создать предпосылки для фундаментального осмысления стоящего перед цивилизацией вызова.

Релевантный зарубежный опыт: инструменты и модальности государственного управления и политики

В качестве эмпирической основы исследования выступили ответы дипломатических учреждений Российской Федерации за рубежом. В связи с интенсивной разработкой и обсуждением в Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи комплекса законодательных мер по существенному усовершенствованию системы превенции употребления допинга в отечественном спорте, борьбы с употреблением допинговых средств и с их оборотом, Комитетом был дважды – в 2017 году и в начале 2019 года – запрошен и (по истечении определенного времени) получен через Министерство иностранных дел Российской Федерации значительный по объему и уникальный по содержанию массив информации о релевантном зарубежном опыте законодательного регулирования, организационного обеспечения и, прежде всего, правоприменительной практике в этой сфере. Если в аспекте нормативно-правового регулирования более рациональным было осуществить самостоятельный поиск, то в плане описания и объяснения особенностей правоприменительной практики этот массив оказался чрезвычайно полезен.

Интересы к этой сфере были фреймированы (целевым образом ограничены в динамической онтологии и семантически выраженно артикулированы) следующими вопросами:

1. Какими нормативно-правовыми и административно-распорядительными актами урегулирована в конкретном (из числе указанных выше) государстве система превенции употребления допинга в спорте и борьбы с его оборотом?

2. Ограничены ли законодательно в этом государстве оборот (продажа, поставка, импорт, экспорт, хранение, предложение) и реклама допинговых средств, которые незаконно употребляются или могут употребляться в спорте; установлена ли законодательно уголовная или административная ответственность за оборот указанных средств?

3. Какой именно орган государственной власти в этой стране наделен компетенцией в сфере превенции употребления допинга в спорте и борьбы с его оборотом?

4. Какие имели место особо значимые для данной сферы судебные решения в этом государстве?

5. Какова практика отстаивания национальных интересов спортсменов и спортивных организаций названного государства на международном уровне, какие именно подразделения органов власти в этой стране призваны осуществлять свои полномочия и какой именно компетенцией наделены эти органы?

6. Имеются ли у данного государства какие-либо соглашения с другими странами о совместной защите законных интересов своих спортсменов и спортивных организаций на международном уровне?

7. Обсуждаются ли в данном государстве какие-либо проекты имеющих существенное значение нормативных правовых актов в вышеуказанной сфере?

8. Урегулированы ли в этой стране каким-либо образом и действуют ли какие-либо организационные механизмы раннего выявления разрабатываемых и вводимых на рынок (в том числе «черный рынок») новейших химических и медико-биологических субстанций с целевой нагрузкой допинговых средств, еще не попавших в перечни запрещенных средств Всемирного антидопингового агентства? Как сопрягаются законодательные нормы в сфере спорта и фармацевтики в данном государстве?

9. Какие существуют документы стратегического планирования в этой стране в названной сфере?

10. Каковы основные источники финансирования национального антидопингового органа этого

государства и каков порядок и механизм его финансирования?

Были получены развернутые (с разной степенью детализации) ответы по нижеследующим 50 зарубежным государствам:

Европа (23): Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Латвия, Норвегия, Румыния, Словакия, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария, Швеция;

Северная Америка (3): Канада, Мексика, США;

Южная Америка (9): Аргентина, Боливия, Бразилия, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор;

Африка (4): Марокко, Нигерия, Тунис, ЮАР;

Азиатско-Тихоокеанский регион и Южная Азия (9): Австралия, Вьетнам, Индия, Индонезия, Китай, Новая Зеландия, Таиланд, Южная Корея, Япония;

Центральная Азия и Ближний Восток (1): Турция.

Профессиональная этика государственного управления не позволяет выставить на всеобщее обозрение полученные ответы без разрешения тех, кто их отрабатывал, но они прошли официальную регистрацию как входящие и находятся в архиве Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи. Мы не считаем необходимым приводить развернутые цитирования из этих ответов, которые использовались в иных целях – прежде всего, провести их научно-аналитическое обобщение и получить субстраты (квинтэссенции, то есть то, что лежит в основе каких-либо феноменов, отношений, состояний, процессов) указанного релевантного зарубежного опыта по борьбе с допингом в спорте.

При обращении к этому массиву информации в целях его аналитической обработки мы отдавали себе отчет в том, что полученные ответы в большинстве случаев характеризуются неполнотой, неверной расстановкой акцентов и некоторой неточностью. Это обусловлено тем, что специалистов по теме правового обеспечения и реализации государственного управления и политики в сфере борьбы с употреблением допинга в спорте в России весьма немного.

Вместе с тем анализ указанного выше массива ответов был приоритетно задействован в следующих целях:

– верификация и валидация полученных научных результатов по итогам проведенного нами масштабного исследования законодательства ряда зарубежных государств о регулирования допинговых средств и методов в спорте, о государственном управлении и политике в области противодействия допингу в этой сфере;

– поиск новых ориентиров в названной сфере в тех или иных государствах, опыт которых еще не был нами изучен;

– обобщение и описание релевантных инструментов и модальностей государственного управления и политики в названной области.

Заключение

Анализ полученного массива документов (ответов), дополненный исследованием обширного пласта современной зарубежной и отечественной научной литературы по указанной тематике, позволил выявить следующие дескриптивные признаки современного состояния рассматриваемой сферы:

– масштабная распространенность (обширная сетевая, распределенная, слабосвязанная либо не связанная) проблемы допинга в спорте (проблема допинга в спорте намного глубже и шире проблемы употребления уже внесенных под запрет тех или иных допинговых средств);

– еще не достигнут уровень правосознания, который характеризуется нетерпимостью к допингу в спорте; скорее, можно говорить о маргинальности, «пограничной» модальности отношения и позиционирования допинга: «допинг может быть употреблен, если будут гарантии, что его с высокой степенью вероятности не обнаружат» (вместо должной модальности: «неважно, смогут или нет выявить допинг, его употребление в принципе противоречит моей совести и моим убеждениям, а потому никогда не может быть никакого компромисса на этот счет»);

– интенсивное и быстрое появление новейших технологий производства и применения допинговых средств в спорте обусловливает существенное отставание возможностей в выявлении фактов применения таких средств;

– интерсекциональность (пересекаемость и частичное совпадение) сферы запрещенных для спорта допинговых средств и тех же самых средств, но вполне законно и очень широко используемых в медицине.

Таким образом, проведенный нами сопоставительный анализ выше обозначенного массива зарубежных нормативных правовых актов в исследуемой сфере по 33 зарубежным государствам и ответов с описаниями правоприменительной практики по 50 зарубежным государствам позволил синтезировать и концептульно обобщить нижеследующие выводы о перспективных и наиболее эффективных подходах (modus operandi) к выстраиванию системы мер по превенции и пресечению употребления допинговых средств в спорте:

– процессно-ориентированное управление потоками (сложными последовательностями) событий и отношений в сфере спорта, касающихся допинга, и градиентное управление с соответствующим сложно структурированным административно-правовым обеспечением;

– динамическое управление посредством фреймирования процессов, деятельности и поведения в

спорте; административно-правовое регулирование способно дать возможность сохранения порядка в условиях весьма высокого видового разнообразия норм, фиксирующих запрет употребления допинга в спорте, и вариантивной многосценарной детерминации взаимодействия таких норм, а также системно-субъектной множественности и полиморфности (разнообразия форм) органов, призванных бороться с употреблением допинга в спорте или заявляющих такие цели;

– усиление ответственности за нарушения антидопинговых правил в спорте (множественность и возможная редундантность (демонстративно-избыточная чрезмерность) наказания за такие нарушения), с акцентом на административной и спортивно-дисциплинарной (определяемой спортивными правилами, сходными по своей онтологической природе с административными нормами права) ответственности.

Литература

Государственное управление в сфере спорта: Учеб. для магистров. М.: Буки Веди, 2017. 485 с.

Песков А.Н., Брусникина О.А. Проблемы борьбы с допингом в спорте / Под ред. С.В. Алексеева. М.: Проспект, 2016. 128 с.

Понкин И.В., Редькина А.И. Инструменты борьбы с употреблением допинга в спорте в зарубежном законодательстве. *Право и государство: теория и практика*. 2016. № 9(141). С. 107–112.

Понкин И.В., Редькина А.И. Инструменты борьбы с употреблением допинга в спорте в зарубежном законодательстве. *Спорт: экономика, право, управление*. 2017. № 4. С. 27–31.

Понкин И.В., Редькина А.И. О новом Законе Ирландии «Об “Ирландском спорте”». *Спортивное право в Республике Беларусь*: Сб. статей: Научно-электронное издание. Вып. 6. Минск, 2016. С. 88–94.

Редькина А.И., Понкин И.В. Антидопинговый правовой режим: опыт Испании, Франции и Австралии. *Спортивное право в Республике Беларусь*: Сб. статей: Научно-электронное издание. Вып. 6. Минск, 2016. С. 156–162.

Соловьев А.А., Шевченко О.А. Современные тенденции в правовом регулировании допинга в спорте: российский и зарубежный опыт. *Наркология*. 2014. № 9. С. 3–7.

Юридический анализ документов ВАДА и МОК против российского спорта 2015–2017 гг.: Сборник. М.: Буки Веди, 2018. 401 с.

Dimeo P. A history of drug use in sport 1876–1976: beyond good and evil. Oxford: Routledge, 2007. 153 p.

Körner S., Schardien S., Steven-Vitense B., Albach S., Dorn E., Arenz T., Scharf M. Gene doping – the future of doping? Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2016. 151 p.

Krüger M., Becker C., Nielsen S. German sports, doping, and politics: A history of performance enhancement. Lanham (Maryland, USA): Rowman & Littlefield, 2015. 223 p.

Miah A. Genetically Modified athletes: biomedical ethics, gene doping and sport. L.: Routledge, 2004. 208 p.

Paoli L., Donati A. The sports doping market: understanding supply and demand, and the challenges of their control. N.Y.: Springer, 2014. 275 p.

Pottala M. Artificial intelligence in sports: Thesis. Kokkola, 2018. 33 p.

Schneider A.J., Friedmann T. Gene doping in sports: the science and ethics of genetically modified athletes. San Diego (California), 2006. 116 p.

References

Dimeo P. A history of drug use in sport 1876–1976: beyond good and evil. Oxford: Routledge, 2007. 153 p. In English

Körner S., Schardien S., Steven-Vitense B., Albach S., Dorn E., Arenz T., Scharf M. Gene doping – the future of doping? Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2016. 151 p. In English

Krüger M., Becker C., Nielsen S. German sports, doping, and politics: A history of performance enhancement. Lanham (Maryland, USA): Rowman & Littlefield, 2015. 223 p. In English

Legal analysis of WADA and IOC documents against Russian sports in 2015–2017. M.: Buki-Vedi, 2018. 401 p. In Russian

Miah A. Genetically Modified athletes: biomedical ethics, gene doping and sport. L.: Routledge, 2004. 208 p. In English

Paoli L., Donati A. The sports doping market: understanding supply and demand, and the challenges of their control. N.Y.: Springer, 2014. 275 p. In English

Peskov A. N., Brusnikina O. A. Problems of anti-doping in sport. Ed. by S. V. Alekseev. M.: Prospekt, 2016. 128 p. In Russian

Ponkin I. V., Redkina A. I. On the new Law of Ireland ‘On ‘Irish Sport’. *Sportivnoe pravo v Respublike Belarus*. Collected articles: Scientific electronic edition. Issue 6. Minsk, 2016. P. 88–94. In Russian

Ponkin I. V., Redkina A. I. Tools of anti-doping in sports in foreign legislation. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 2016. № 9. P. 107–112. In Russian

Ponkin I. V., Redkina A. I. Tools of anti-doping in sports in foreign legislation. *Sport: ekonomika, pravo, upravlenie*. 2017. № 4. P. 27–31. In Russian

Pottala M. Artificial intelligence in sports: Thesis. Kokkola, 2018. 33 p. In English

Redkina A. I., Ponkin I. V. Anti-doping legal regime: the experience of Spain, France and Australia. *Sportivnoe pravo v Respublike Belarus*. Collected articles: Scientific electronic edition. Issue 6. Minsk, 2016. P. 156–162. In Russian

Schneider A. J., Friedmann T. Gene doping in sports: the science and ethics of genetically modified athletes. San Diego (California), 2006. 116 p. In English

Soloviev A. A., Shevchenko O. A. Current trends in the legal regulation of doping in sport: Russian and foreign experience. *Narkologiya.* 2014. № 9. P. 3–7. In Russian

State administration in the field of sports: Master’s textbook. M.: Buki Vedi, 2017. 485 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-29-31

ЛУЧШИЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рецензия на книгу *Сороко А.В., Бакланова П.А., Абрамова М.В., Ковалева Д.С., Яцук Т.А.* Управление персоналом в системе государственного управления Республики Сингапур: зарубежный опыт (в схемах). Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: НПФ «Планета», 2019. 207 с.

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ, доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация. 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: in.bartsits@igsu.ranepa.ru

Аннотация: Статья представляет собой рецензию на книгу, посвященную систематизации опыта Республики Сингапур в сфере управления человеческими ресурсами в системе государственного управления, практическому применению современных кадровых технологий в целях повышения результативности и эффективности государственной службы, вышедшую в издательстве НПФ «Планета» в 2019 году. В учебном пособии представлен опыт Сингапура в построении эффективной системы государственного управления, в частности, эволюция подходов к государственному управлению, вопросы реформирования государственной гражданской службы, особенности управления человеческими ресурсами и т.д.

Автор подчеркивает, что рецензируемое пособие имеет теоретическую и практическую ценность, способствует более глубокому пониманию содержания процессов реформирования и развития государственной службы, в частности, их непрерывном и системном характере, где каждый этап является не конечным процессом, а очередной итерацией на пути совершенствования государственного управления, отвечающему современным реалиям и обеспечивающему готовность к будущим вызовам, в том числе обусловленным технологическими прорывами и постоянно меняющейся картиной мира.

Ключевые слова: государственное управление, управление персоналом, кадровые технологии, Республика Сингапур, оценка персонала, мотивация гражданских служащих, подход «целостное правительство»

Статья поступила в редакцию 26 июня 2019 года.

Барциц И.Н. Лучшие зарубежные практики управления персоналом в системе государственного управления. *Государственная служба*. 2019. № 3. С. 29–31.

BEST FOREIGN PRACTICES OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Review of the book by *Soroko A.V., Baklanov P.A., Abramov M.V., Kovalev D.S., Yatsuk T.A.* 'Personnel Management in the system of public administration of the Republic of Singapore: foreign experience (in schemes)'. Textbook for bachelor's and master's degrees. M.: Publishing house 'Planeta', 2019. 207 p.

IGOR N. BARTSITS, Dr. Sci. (Law), Professor, Director 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: in.bartsits@migsu.ru

Abstract: The article is a book review on the systematization of the experience of the Republic of Singapore in the field of human resource management in the public administration system, the practical application of modern personnel technologies in order to improve the efficiency and effectiveness of public service, published by Publishing house 'Planeta' in 2019. The textbook schematically presents some individual aspects of Singapore's experience in building an effective system of public administration, in particular, the evolution of approaches to public administration, issues of the state civil service reform, special features of human resources management, etc.

The author emphasizes that the peer-reviewed textbook has theoretical and practical value, contributes to a deeper understanding of the content of the processes of reform and development of the public service among readers, in particular their continuous and systematic nature, where each stage is not the final process, but the next iteration on the way to perfection that meets modern realities and ensures readiness for future challenges, including those caused by technological breakthroughs and an ever-changing picture of the world.

Keywords: personnel management, personnel technologies, Republic of Singapore, personnel evaluation, civil servants motivation, 'holistic government' approach

The article was received on June 26, 2019.

Bartsits I.N. Best foreign practices of personnel management in the public administration system. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 29–31. In Russian

Эффективное государственное управление является одним из базовых условий обеспечения стабильности страны, национального развития и повышения благосостояния населения и всецело зависит от компетенции и профессионализма государственных служащих [Pynes, 2009]. В свою очередь, ряд характеристик делает государственный сектор особенно интересным и специфичным с точки зрения управления человеческими ресурсами, в частности, централизация и строгая иерархия организационной структуры, множественные, расплывчатые, политизированные и не поддающиеся измерению цели, высокая доля регулирующих норм в деятельности органов государственной власти; значимое влияние политических и неформальных процедур на процессы принятия государственных решений; особенности трудоустройства и т.д.

Во многих странах государственный сектор является крупнейшим работодателем. Деятельность государственных служащих, как специфическая профессиональная деятельность, характеризуется высокой ответственностью и компетентностью, требует особой подготовки и непрерывного организационно-научного совершенствования, поскольку именно от нее зависит качество выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира, развитие информационных и коммуникационных технологий, распространение социальных сетей и Интернета ставят перед органами государственной власти, и, в частности, перед институтом государственной гражданской службы, новые амбициозные цели и задачи, значительно отличающиеся по своим масштабам и сложности от предыдущих. Это выражается и в новых подходах к кадровой политике органов государственной власти, внедрения современных кадровых технологий, и в разработке более совершенных методик оценки качества профессиональной деятельности и т.п.

Всё этоподтверждает особую актуальность вопросов управления персоналом в системе государственного управления. При этом они еще более сложны для развивающихся стран. «… Хотя природа управления человеческими ресурсами из неактивного, административного состояния постепенно трансформировалась в упреждающую практическую деятельность, она не характерна для развивающихся стран» [Boxall, Purcell, 2011]. В этом смысле уместно предположить, что несмотря на значительные исследования в области управления человеческими ресурсами во всем мире, большинство из них сосредоточены исключительно на развитых обществах, а уникальные проблемы, нюансы и специфика управления персоналом в развивающихся странах зачастую не получают должного внимания исследователей [Knies, Leisink, 2017. P.15–46].

В этой связи издание настоящего пособия имеет важное теоретическое и практическое значение для развития государственной гражданской службы в Российской Федерации. Динамично развивающаяся Республика Сингапур, быстрый скачок ее экономики до уровня развитых стран в немалой степени связаны с эффективностью государственного управления и, в частности, качественного управления человеческими ресурсами в системе государственной службы.

В настоящем учебном пособии представлен опыт Сингапура в построении эффективной системы государственного управления, в частности, эволюция подходов к государственному управлению, вопросы реформирования государственной гражданской службы, особенности управления человеческими ресурсами и т.д. Материал представлен в виде аналитических схем, что значительно повышает эффективность восприятия информации.

Учебное пособие разбито на три основные части.

В первой части «Государственное управление: вопросы теории и практики» авторами рассмотрены особенности государственного управления в Республике Сингапур, факторы, усложняющие процессы государственного управления и способы их преодоления, основанные на внедрении технологии управления человеческими ресурсами, проанализированы современные вызовы государственному управлению, отмечена значимость инструментов планирования и прогнозирования.

Особо стоит отметить процессы постановки и использования глобальных целей и индикаторов, в том числе посредством декларации ценностей государства и общества («каждый гражданин имеет значение», «нацеленность на согласие, а не конфликт», патриотизм, «активные неравнодушные граждане как основа общества будущего» и др.), формулировку новых вызовов государственному управлению, связанных как с существующими и зарождающимися прорывными технологиями (например, программируемая материя, интернет вещей, замкнутые экосистемы), так и с ключевыми характеристиками среды (изменчивость, неопределенность, многофакторность, неоднозначность), систематизацию и анализ взаимного влияния «целей устойчивого развития».

Во второй части «Управление персоналом в системе государственной службы» авторами рассмотрены принципы, направления и технологии совершенствования системы государственной службы в Республике Сингапур, исследован метод анализа должностей, проанализированы особенности формирования рейтинга государственных служащих на основе поведенческих практик, выявлены факторы мотивации гражданских служащих к продуктивной деятельности и т.д.

В этой главе представлен инструментарий дляпроведения анализа должностей как последовательности этапов (сбор сведений, оценка должностных факторов); формирования матрицы классификации

должностей, ее актуализации; оценки и ранжирования должностей на основе должностных факторов; формирования рейтинга работника, оценки рейтинговой и ранговой позиции.

Для формирования вышеперечисленных методик были использованы такие инструменты, как «шкала требуемых усилий», «процедура инвентаризации задач», «техника значимых событий» и т.д. Для наглядности и понимания авторы приводят примеры использования каждой методики при анализе и оценке конкретной должности (например, инспектор контрольно-надзорной деятельности) и рассчитывают соответствующие показатели (рейтинг должности или рейтинг работника).

В третьей главе «Примеры внедрения управленческих технологий» рассмотрены такие вопросы, как направления совершенствования государственного управления, особенности реализации подхода «целостное правительство», стратегия и тактика повышения мотивации к гражданской службе, описан практический пример создания эффективной таможенной службы, обеспечивающий конкурентные преимущества страны в сфере международной торговли.

Как один из значимых результатов главы стоит отметить некоторую формализацию подхода «целостное правительство», в частности, выявление его содержания, в том числе применительно к государственной гражданской службе, ключевых целей задач, и, соответственно, инструментарий по оценке результативности этого подхода как для правительства в целом, так и для каждого государственного органа.

С практической точки зрения интересно рассмотрение эволюции таможенной службы Республики Сингапур, и, в частности, системы управления персоналом этой службы, начиная с 1910 года. Из отдельных инициатив в рамках трансформирования системы управления персоналом таможенной службы Республики Сингапур стоит выделить формирование кадровой хартии таможенной службы Республики, инновационную форму оценки работников «Выявляя лучшее в тебе», переориентировавшую подход руководителей к оценке работников от рассмотрения ключевых показателей эффективности (KPI) к рассмотрению прогресса работников и команд, и способствующую обсуждению преимуществ работника и потенциальных областей его профессионального роста, а также формулировку ключевых корпоративных ценностей таможенной службы (например, «мы опережаем изменения», «мы не подвержены коррупции», «мы заботимся друг о друге» и т.д.).

В приложении 1 рассмотрен пример адаптации опыта Республики Сингапур к оценке исполнения должностных обязанностей работников контрольно-надзорных органов в контексте коррупционных и иных рисков при осуществлении ими профессиональной служебной деятельности на основе использования в том числе риск-ориентированных подходов при оценке поведенческих практик. Представляется, что данная методика позволит повысить эффективность применяемых антикоррупционных мер за счет выявления работников, характеризующихся высокими показателями риска.

Также стоит отметить уникальность настоящего пособия, заключающуюся в блок-схемном методе алгоритмизации различных процессов управления человеческими ресурсами в системе государственного управления, что, с одной стороны, упрощает понимание реинжиниринга существующих бизнес-процессов для адаптации и внедрения передового опыта Республики Сингапур с возможностью переноса части функционала, например, по оценке исполнения должностных обязанностей работников (в том числе контрольно-надзорных органов) на цифровые сервисы в рамках концепта «цифровое государство», с другой стороны – предъявляет повышенные требования к профессионализму сотрудников, которые будут осуществлять трансформации, связанные с мультидисциплинарным характером проблемы.

Необходимо отметить некоторые проблемы практического использования предлагаемой в учебном пособии методики по формированию шкалы оценки качества профессиональной деятельности на основе поведенческих практик, заключающейся прежде всего в сложности разграничения таких понятий, как «исключительный случай» и «отдельный случай», применяемых для выбора соответствующих количественных показателей с последующим принятием управленческих решений. Данные термины требуют расширенного толкования или формирования конкретных списков таких «случаев», чтобы избежать дискреции со стороны кадровых служб.

В целом настоящее пособие имеет теоретическую и практическую ценность, способствует более глубокому пониманию содержания процессов реформирования и развития государственной службы, в частности, их непрерывном и системном характере, где каждый этап является не конечным процессом, а очередной итерацией на пути совершенствования государственного управления, отвечающему современным реалиям и обеспечивающему готовность к будущим вызовам, в том числе обусловленным технологическим прорывами и постоянно меняющейся картиной мира.

References

Boxall P., Purcell J. Strategy and human resource management (3rd ed.). Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2011. In English

Knies E., Leisink P.L.M. People management in the public sector // Brewster C.J., Cerdin J.L. (Eds.) Not for the money: People management in mission driven organizations. Cham: Palgrave/Macmillan, 2017. In English

Pynes J.E. Human resources management for public and nonprofit organizations: a strategic approach. 3rd ed. San Francisco, CA : Jossey-Bass, 2009. In English

НОВАЯ КНИГА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-32-37

Государственное управление в кризисной ситуации: стратегия, приоритеты, инструменты

ВИКТОР ИВАНОВИЧ КОРНИЕНКО, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента, руководитель Исполнительной дирекции Совета директоров филиалов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, пр-т Вернадского, 82). E-mail: kornienko@ranepa.ru

Аннотация: В статье представлена оценка политических, правовых, экономических и нравственных проблем антикризисного государственного управления, которые исследованы творческим коллективом в составе ученых МГИМО МИД России, Государственного университета управления и Института востоковедения РАН и изложены в монографии «Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт», изданной под общей редакцией доктора социологических наук, профессора Е.В. Охотского. Научный консультант издания – доктор экономических наук, профессор В.И. Добросоцкий. Книга, вышедшая в издательстве «МГИМО-Университет», представляет собой первое в отечественной научной практике комплексное исследование российских антикризисных реформ с учетом исторического опыта. Широту анализу прибавляет и рассмотрение практики реформ и управления ими сквозь призму зарубежного антикризисного опыта. Учтен также широкий спектр внешних факторов, санкционное давление, оказываемое на Россию. В монографии предпринята попытка ответить на многие вопросы кризисного управления, в том числе: какая модель социально-экономического роста больше подходит России; какие проблемы структурного характера надо решать немедленно, а какие не являются первоочередными; какие меры по улучшению качества управления должны стать приоритетными? Кроме того, авторы предлагают задуматься о необходимых практических мерах по укреплению доверия к власти, рассматривают требующие реагирования зоны повышенного риска и дисфункциональности.

Ключевые слова: государственное управление, антикризисное управление, бюрократизм, гражданское общество, коррупция, кризис, устойчивый рост

Статья поступила в редакцию 5 марта 2018 года.

Корниенко В.И. Государственное управление в кризисной ситуации: стратегия, приоритеты, инструменты. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 32–37.

PUBLIC MANAGEMENT IN CRISIS SITUATIONS: STRATEGY, PRIORITIES AND TOOLS

VIKTOR I. KORNIENKO, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of management, Head of the Executive Directorate of the Board of Directors of branches
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: kornienko@ranepa.ru

Abstract: the article presents an assessment of political, legal, economic and moral problems of anti-crisis public administration, which are studied by a creative team of scientists of MGIMO University, State university of management and The Institute of oriental studies of the Russian Academy of Sciences and presented in the monograph 'Public administration in crisis and sanctions restrictions: domestic and foreign experience', published under the general editorship of Dr. Sci. (Sociology), Professor Okhotsky E.V. Scientific consultant of the publication – Dr. Sci. (Economics), Professor Dobrosotsky V.I. The book, published in the 'MGIMO-University' publishing house, is the first comprehensive study of Russian anti-crisis reforms in Russian scientific practice, taking into account historical experience. The breadth of the analysis is added by the consideration of the practice of reforms and their management through the prism of foreign anti-crisis experience. A wide range of external factors is also taken into account, such as the sanctions pressure exerted on Russia. The monograph attempts to answer many questions of crisis management, including: what model of socio-economic growth is more suitable for Russia; what structural problems need to be addressed immediately and which are not priorities; what measures to improve the quality of governance should be prioritized? In addition, the authors propose to think about the necessary practical measures to build confidence in the government, consider the areas of high risk and dysfunctionality that require response.

Keywords: public administration, anti-crisis management, bureaucracy, civil society, corruption, crisis, sustainable growth

The article was received on March 5, 2018.

Kornienko V.I, Public management in crisis situations: strategy, priorities and tools. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 32–37. In Russian

Введение

Кризис – закон общественного бытия и серьезный интеллектуальный вызов, требующий глубокого переосмысления его истоков, причин и закономерностей зарождения, развития и нейтрализации порождаемых им вызовов и различного рода рисков. Это реальность, порождаемая как естественным ходом исторического развития и постоянными трансформациями внутренней и геополитической ситуации, так и просчетами политиков, государственных структур, бизнеса, а нередко и откровенно провокационными действиями. Поэтому антикризисную стратегию государственного управления с полным основанием можно рассматривать как важнейшую составляющую общей стратегии устойчивого развития страны, ее экономики, демократических институтов и гражданского общества. Отсюда возрастающий интерес к изучению кризисной проблематики, к переосмыслению многих устоявшихся стереотипов и штампов, в том числе в практике государственного антикризисного администрирования.

Авторы монографии «Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт» исходят из непреложности постулата, что успех антикризисной стратегии заключен в ориентированности власти, бизнеса и общества на науку, грамотную систему управления и мобилизационную мощь государства, на его способность адекватно реагировать на вызовы нестандартной ситуации. Успех невозможно обеспечить пропагандистским шумом и утешающими прогнозами, а тем более расчетом на самоорганизацию и самотек. Кризисная ситуация заставляет использовать хорошо продуманные и предельно конкретные действия и не допускает расчета на удачное стечение обстоятельств. Нужны конкретные и строгие ответы в трехмерном пространстве законности, демократических свобод, гарантированной защищенности частной собственности и рыночных механизмов.

Вопросы государственного антикризисного управления давно выделены в особую отрасль обществознания. Ответы на многие из них стали известны в научном мире и в практике государственного управления благодаря работам Г. Алмонда, А.А. Богданова, М. Вебера, Р. Дарендорфа, В.И. Ленина, К. Маркса, А. Маслоу, Дж. Муни, Т. Парсонса, У. Ростоу, А. Самуэльсона, П.А. Сорокина, Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Хольцера, Р. Шелтона, Г. Эмерсона, Ш. Эйзенштадта, многих других признанных научных авторитетов в сфере политических, экономических и управленческих исследований. Это они заложили фундамент науки кризисного общества и антикризисного менеджмента, разработали концепции стадий экономического роста, структурного функционализма, формационного развития, модернизации, социальных революций и демократических реформ, пытались адекватно с научных позиций реагировать на вызовы своего времени и тем самым помогали разобраться во всех хитросплетениях политики и практики антикризисного действия.

Значительный интерес с научной точки зрения представляют труды Л.И. Абалкина, А.А. Азуана, Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, Е.Т. Гайдара, С.Ю. Глазьева, Р.С. Гринберга, М.Г. Делягина, А.А. Ждановской, С.Г. Кара-Мурзы, А.Н. Клепача, Н.А. Кричевского, А.Л. Кудрина, В.И. Кушлина, В.А. Мау, И.Н. Мысляевой, Е.М. Примакова, Б.Ю. Титова и многих других отечественных ученых. Их научные подходы, обобщения и выводы существенно помогли создателям монографии определить предметную область своего исследования, включая механизмы и факторы эффективности управления в кризисной ситуации; антикризисные аспекты инновационного менеджмента; истоки патологий, рисков и дисфункций в практике антикризисного управления; особенности нелинейного программирования, прогнозирования и управленческого планирования. При этом убедительно доказать, что современному государству нужна не «идеологическая привлекательность» и не «стратегия бюрократической безопасности», а система, способная разобраться во всем многообразии кризисных проявлений и найти адекватные ответы на действительно острые и жизненно важные вопросы кризисного бытия.

Кризисное управление как специальное исследовательское направление

Авторы рецензируемого издания небезосновательно предлагают – и мы в этом с ними солидарны – выделить специальное исследовательское направление, в рамках которого можно организовать специальный научный анализ кризисных проблем государственного управления, а также развернуть специальную профессиональную подготовку государственных антикризисных менеджеров современной формации [Государственное управление…, 2017. С. 24]. Кризисом надо управлять, причем управлять профессионально, ответственно и эффективно, в противном случае «не мы будем контролировать кризис, а кризис будет манипулировать нами» [Охотский, 2014. С. 89–90; Право и управление…, 2015. С. 128].

Перед человечеством стоят слишком серьезные проблемы, чтобы полагаться на самотек и русское «авось» [Атаманчук, 2002. С. 71]. Нельзя мириться с теми, кто в рамках научного плюрализма «вместо напряжения мысли и активной работы» подбрасывает идеи анархии, стихийности, спонтанности свободной борьбы общественных сил. Не меньшую опасность содержат настроение самоуспокоенности и предложение «децентрализации ответственности за результаты», то есть рекомендации не зацикливаться на том, что «действительно эффективное управление – это управление по результатам» [Барциц, 2008. С. 91] и с высокой ответственностью за результаты. Тревожно должно прозвучать пре-

достережение о том, что «системный кризис грозит крахом государственного строя», если «принимает форму полномасштабной революции, решение проблем такого кризиса единственное и радикальное – смена социального строя и кардинальные институциональные трансформации» [May, 2015. С. 8]. Уж очень не хочется верить в возможность такого варианта развития событий.

Следуя логике научного поиска, авторы монографии сформулировали целевые установки – пополнить научные представления об особенностях работы государственных структур и аппарата управления в кризисной ситуации; расширить научные доказательства того, что в условиях социально-экономического спада и обострения международной ситуации политика противодействия кризисно-застойным проявлениям становится не только жизненно необходимой, но и в высшей степени прагматичной, особенно с точки зрения нейтрализации факторов риска и выработки рекомендаций, способствующих формированию необходимых защитных антикризисных механизмов.

Содержательные особенности новой книги

Управление в кризисной ситуации, а тем более в условиях господства транснационального капитала, информационных войн и санкционного давления, обвального падения цен на энергоносители и девальвации национальной валюты – задача не из самых простых даже для самых опытных и «закаленных» политиков и менеджеров бизнеса. Решение кризисных проблем, как подчеркивают авторы рецензируемой монографии, требует огромных интеллектуально-политических и финансово-экономических средств, предприимчивости, нелинейности мышления, особых волевых качеств и политической мудрости правящей элиты, соответствующего профессионализма государственного аппарата, гражданской зрелости бизнеса. Многое зависит от способности правительства уловить момент и понять, когда общество входит или уже находится в состоянии кризиса, идентифицировать факторы-причины кризисного развития и оценить их опасность, выработать парадигму антикризисного управления. Не в меньшей степени успех зависит от модернизационного потенциала общества и качества государственных институтов.

Авторы монографии исходят из того, что в нынешней России уровень кризисной неопределенности с ее многочисленными рисками и угрозами по-прежнему высок (даже несмотря на заверения властей о том, что страна преодолела кризисный тренд). Негативный вектор развития сохраняется, острота накопившихся проблем близка к критическому уровню. Хотя, конечно, некоторая стабилизация действительно наступила. Страна столкнулась с серьёзными политическими, социальными и экономическими вызовами: существенным снижением цен на нефть, газ и другие традиционные для нашей страны экспортные товары, запредельным провалом курса национальной валюты, ограничением доступа российских компаний к мировым финансовым и другим рынкам, резким сокращением инвестиции, политической дискриминацией. Все это усиливает актуальность исследований антикризисной проблематики, и любые попытки их нового осмысления заслуживают всяческого поощрения.

Авторы исходят из необходимости решить следующие задачи: вооружить государственный аппарат необходимыми научными представлениями о сущности кризиса и особенностях работы государственных структур в кризисной ситуации; научными доказательствами того, что в условиях социально-экономического спада, застоя и обострения международной ситуации политика противодействия кризису становится жизненной необходимостью; научно обосновать компетенции, соответствующие современным технологиям антикризисного государственного действия. Сегодня необходимо оперативно анализировать ситуацию, разрабатывать и своевременно принимать прорывные управленческие решения, просчитывать последствия их практической реализации.

Достаточно убедительно в работе обоснована научная и практическая значимость теории государственного антикризисного управления, исследуется соответствующий научно-понятийный, административно-правовой, социально-экономический и управленческо-технологический аппарат, который помогает глубже и предметнее разобраться в политических приоритетах и особенностях государственного управления в условиях кризисных проявлений, волатильности мировых финансово-ресурсных и энергетических рынков, непредсказуемости политики государственного доминирования и санкционного воздействия. Подчеркивается, что кризис во всех его формах и проявлениях – это период непредсказуемости, рисков и предельного обострения противоречий, в условиях которого все устоявшиеся институты теряют созидательную силу и разрушаются, порождая экономический спад, политическую конфликтность и массовое социальное недовольство [Государственное управление…, 2017. С. 31]. При этом кризис непременно содержит мощный энергетический заряд последующего обновления, инновационного прорыва и модернизации [Государственное управление…, 2017. С. 37]. Поэтому нельзя поддаваться соблазну управления по конъюнктурно-выгодному набору показателей успешности или неуспешности [Государственное управление…, 2017. С. 60], следует придерживаться самых жестких принципов антикризисного действия. Перечень такого рода принципов и соответствующий их анализ представлен как специальным сюжетом, так и присутствует во всех разделах монографии.

Исследовав особенности кризисного общества (этой теме посвящена специальная глава), авторы

предлагают свою научную трактовку понятий «государственное антикризисное управление», «кризисные риски», «дорожная карта антикризисной стратегии». Обобщение представленных в научной литературе позиций государственного антикризисного управления и использование веберовской терминологии приводит авторов к «понимающему управлению» с осмысленным целерациональным управляющим воздействием. Полученный результат соотнесен с ценностными установками, ресурсными возможностями и кризисными патологиями [Государственное управление…, 2017. С. 125].

Вполне оправдано и внимание, уделенное особенностям стратегического менеджмента, роли программно-целевого управления, дебюрократизации управленческих отношений, противодействию коррупции и другим патологическим проявлениям в практике современного публичного управления. На большом фактическом и документальном материале раскрывается противоречие между объективной необходимостью преодоления кризисных негативов с минимальными потерями и теми трудностями и факторами торможения, с которыми сталкивается государство в процессе решения возникших и постоянно нарождающихся новых, нередко еще более сложных, кризисных проблем.

В своих исследованиях авторы монографии исходят из непреложности постулата о необходимости ориентирования на науку, на модернизационное обновление и способность государства адекватным образом реагировать на вызовы. Только на такой основе можно предложить соответствующую модель антикризисного управления. Модели же эти могут быть разными: оптимистической с высоким уровнем эффективности; интенсивного развития (но не на всех, а лишь на отдельных направлениях); экстенсивно-инерционного роста (вернее, замедленной социальной деградации). Не исключен также вариант стагнации и застоя с высокой вероятностью новых кризисных рисков.

Исторические уроки антикризисного управления

История знает немало примеров последнего сценария. Авторы анализируют последствия системного кризиса завершающего этапа истории российского абсолютизма, периода перестройки, радикальных рыночных реформ и стратегии вывода страны из состояния дефолта. Самый свежий и наглядный из них – современная Украина [Государственное управление…, 2017. Гл. 3.3]. Немало полезного для современного управления содержит опыт выхода США из «великой депрессии», реализации послевоенной антикризисной программы «Благосостояние для всех» в ФРГ, стратегии быстрого экономического восстановления Японии, рыночных реформ «внутри страны и открытости внешнему миру» в Китае, государственного управления в условиях санкционной блокады Ирана, перехода к устойчивой рыночной экономике путем «шоковой терапии» в Польше. Указанные программы стали предметом специального анализа, который позволил заключить, что, даже находясь длительное время во власти командно-административной системы, милитаризованной экономики и послевоенной разрухи, можно в короткие исторические сроки превратиться в современное демократическое, экономически высокоразвитое государство [Государственное управление…, 2017. С. 188], что успех гарантируется авторитетом национального руководства, решительностью и профессионализмом правительства, деятельным чиновничеством и прочным правовым фундаментом [Государственное управление…, 2017. С. 192].

Исследуя конкретный опыт антикризисного государственного управления, авторы не только обращают внимание на его позитивные аспекты (политические, экономические, социальные, международные), но и не уходят от анализа тех трудностей, недостатков, просчетов и ошибочных установок, которые характерны, что естественно для системы антикризисного управления любого государства. Не является исключением и Россия. Связаны такого рода слабости прежде всего, как утверждают авторы рецензируемого исследования, с попытками централизации, бюрократических подходов и жесткого администрирования, субъективизма, коррупции и огромными хищениями бюджетных средств, серьезными просчетами в работе экономического блока государственного администрирования. Анализу этих проблем в монографии отводится существенное место. Причем «разброс» проблематики достаточно широк: исследование просчетов органически вмонтировано практически во все сюжеты монографии, в том числе в те, где рассматриваются признаки кризисного общества, кризисные риски, неопределенности и дисфункции управления хрущевской оттепели и брежневского «периода коллективного руководства», просчеты и провалы политики перестройки и радикальных экономических реформ, трудности противодействия кризису в условиях недавнего мирового финансового кризиса, санкций, анти- и контрсанкций, дебюрократизации и борьбы с коррупцией, сложности управления в условиях глобализации.

Справедлив и акцент на том, что в условиях кризиса возрастает значимость эффективного контроля за рисками и неопределенностями, многие из которых носят глобальный характер. Ценно обобщенное представление причин и уроков советского модернизационного проекта [Государственное управление…, 2017. С. 314–318], из которого сделан общий вывод: исторический урок советской модели антикризисного управления нельзя игнорировать. Советская модель социалистического строительства оказалась неконструктивной и неэффективной, не обеспечила социальную справедливость, ради которой совершалась социалистическая революция [Государственное управление…, 2016. С. 120]. Но

и высокомерно-пренебрежительные оценки советского прошлого недопустимы. Не все так просто и однозначно, куда разумнее тщательно изучать реальную действительность прошлого, извлекать уроки, делать выводы и действовать прагматично, не повторяя прежних ошибок. Таков лейтмотив монографии, и он нам представляется оправданным и стратегически конструктивным.

Комплексный характер антикризисного воздействия

Успех гарантирован лишь в том случае, если в основе управляющего действия лежит гибкая, постоянно обновляемая, социально ориентированная стратегия модернизационного действия. Она должна быть ориентирована не только на достижение запрограммированных макроуровневых показателей (что само по себе очень важно и носит базовый характер), но и на эффективную работу всех звеньев управленческой пирамиды. Общество рассчитывает на широкие и равные возможности для самореализации и воплощения в жизнь предпринимательских, творческих и гражданских инициатив, и самое главное – люди рассчитывают на «уважительное отношение к своим правам, свободам и своему труду»[1].

За всеми антикризисными успехами скрывается концентрация сил народа, огромный труд, мощный профессионально-интеллектуальный и нравственный потенциал гражданского общества, высокая управленческая культура государственного аппарата. Это не только образованность и деловитость, а еще «целеустремленность, морально-этическая зрелость, чувство ответственности и личного достоинства» [Охотский Е.В, 2009. С. 42].

Неслучайно проблемы злоупотреблений административным ресурсом в государственно-управленческой деятельности глава государства затрагивает практически в каждом своем публичном выступлении и в каждом послании Федеральному Собранию Российской Федерации, квалифицируя бюрократизм как главный тормоз развития страны. Постоянно обращается внимание на то, что «колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом»[2], что чиновничество превратилось в замкнутую надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса[3], что «политические реформы не должны приводить к хаосу и параличу демократических институтов», а, наоборот, должны укреплять демократию и правопорядок[4], что «бюрократия мешает развиваться России, душит не только науку, но и многие другие секторы нашей жизни»[5], что проблемы административных барьеров не должны замалчиваться, а «оперативно и конструктивно решаться»[6]. Однако реальная ситуация в части качества управления, если и меняется к лучшему, то с большим трудом [Государственное управление…, 2017. С. 588–589]. Многочисленные примеры иллюстрируют главы и параграфы монографии, посвященные исследованию бюрократических аномалий и особенностей борьбы с коррупцией в сложных кризисных условиях как важнейших составляющих антикризисной стратегии государства в целом. Подчеркиваем, важнейших составляющих: бюрократизм и коррупция – не надуманная, а реальная угроза не только экономической стабильности и рыночно-демократическим преобразованиям, но и национальной безопасности в целом.

Антикризисная стратегия не может не быть многоуровневой, она должна учитывать структурный характер кризиса и сосредотачиваться на комплексном подходе: структурные реформы; импортозамещение; наращивание несырьевой составляющей экспорта; оздоровление деловой среды; приватизация и активизация частного капитала; оптимизация бюджетной политики и сбалансированность межбюджетных отношений; активное использование новых финансовых инструментов; кадровое обновление.

В разделе «Политика и управление – 2017: к новой модели устойчивого социально-экономического развития» [Государственное управление…, 2017. С. 765–795] на основе сравнительного анализа антикризисного проектного планирования ведущих научно-аналитических центров страны – Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам, Центра стратегических разработок, Института народно-хозяйственного прогнозирования и Центрального экономико-математического института РАН, РАНХиГС, Высшей школы экономики, Столыпинского клуба – обобщена экспертная позиция: реформы необходимо вести комплексно, в инновационно-целевом направлении, с учетом законов конкуренции, отклоняющегося развития и рыночного равновесия. Этот пункт

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1 марта 2018 г. URL: http://www.kremlin.ru

2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 г. URL: http://www.kremlin.ru

3 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 г. URL: http://www.kremlin.ru

4 Медведев Д.А.: наша демократия несовершенна, мы это понимаем, но мы идем вперед. 24 ноября 2010 г. URL: youtube.com›watch?v=sRf8ylkFyKs

5 Путин В.В Выступление на заседании Совета при Президенте по науке и образованию. 20 декабря 2013 г. URL: http://www.kremlin.ru

6 Путин В.В. Вступительное слово на пленарном заседании X Международного инвестиционного форума «Сочи – 2011». 16 сентября 2011 г. URL: http://www.kremlin.ru

объединяет всех экспертов, по остальным вопросам мнения не совпадают, то есть поиск продолжается и, похоже, простым не будет.

В итоговой части монографии изложены основные выводы, обобщения и рекомендации по результатам проведенного исследования, предлагается концепция антикризисной государственной стратегии и соответствующий алгоритм ее практической реализации от анализа и диагностики кризисной ситуации до необходимости овладения созидающим стилем государственного управления и обязательного учета международной конъюнктуры.

Заключение

Оценивая рецензируемую работу как своевременное, обстоятельное, творческое научное исследование, проведенное в нашей стране впервые в таком объеме, следует еще раз подчеркнуть, что с позиции избранной методологической системы координат авторскому коллективу удалось довольно полно раскрыть тему и достичь поставленной исследовательской цели. Существенно усиливает качество работы широкое использование социологической статистики и многолетних данных ведущих мировых и отечественных социологических центров. Работа вносит заметный вклад в научную разработку актуальных проблем политической стратегии и государственного управления.

Тем не менее, считаем, что «усиление» некоторых сюжетов придаст монографии дополнительный объем. Так, пока лишь контурно обозначены и не нашли полного освещения вопросы ресурсного обеспечения государственного антикризисного управления в части кадров и валютно-банковского регулирования, структурных и институциональных реформ, информационного и организационно-технического обеспечения. Кроме того, целесообразно больше внимания уделить проблемам эффективности (критериям, показателям, технологиям и инструментам) деятельности органов власти в предкризисной, кризисной и посткризисной ситуации. В авторской подаче некоторых тем просматривается, на наш взгляд, увлеченность подробностями, формально-статистической и даже политико-оценочной стороной дела.

В целом, высказанные предложения не меняют высокой оценки рецензируемого исследования. Работа отличается оригинальностью, строгой внутренней логикой и хорошим языком. Убеждены, что новое издание будет дополнительным толчком к расширенному комплексному исследованию проблем кризиса, кризисного общества и антикризисного управления.

Литература

Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика. 2002.

Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. Монография. М.: Формула права, 2008.

Государственное антикризисное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Юрайт, 2016.

Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт: Монография / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017.

Мау В.А. Экономические кризисы в новейшей истории России. *Экономическая политика*. 2015. № 2. С. 7–19.

Охотский Е.В. Государственное управление в кризисной ситуации. *Право и управление: XXI век.* 2014. № 2. С. 89–96.

Охотский Е.В. Управленческая культура государственного служащего современной формации. *Право и управление: XXI век.* 2009. № 4. С. 41–51.

Право и управление: межсекционный сборник № 4 [Материалы VIII Конвента РАМИ, апрель 2014 г.]: научное издание / Под ред. А.Н. Вылегжанина, Е.В. Охотского, Д.В. Иванова. М.: МГИМО-Университет, 2015.

References

Atamanchuk G.V. Management is a factor of development. Reflections on management activities. M.: Ekonomika, 2002. In Russian

Bartsits I.N. Public administration reform in Russia. Legal aspect. Monograph. M.: Formula prava, 2008. In Russian

Law and governance: intersectional collection No. 4 [Proceedings of the VIII RAMI Convention, April 2014]: scientific publication / under the editorship of *Vylegzhanin A.N., Ohotsky E.V., Ivanov D.V.* M.: MGIMO-Universitet, 2015. In Russian

Mau V.A. Economic crises in the modern history of Russia. *Ekonomicheskaya politika*. 2015. № 2. P. 7–19. In Russian

Ohotskij E.V. Public administration in a crisis situation. *Pravo i upravlenie: XXI vek.* 2014. № 2. P. 89–96. In Russian

Ohotskij E.V. Management culture of the civil servant of modern formation. *Pravo i upravlenie: XXI vek.* 2009. № 4. P. 41–51. In Russian

Public administration in the conditions of crisis and sanctions restrictions: domestic and foreign experience: Monograph / under the General editorship of *Ohotsky E.V.* M.: MGIMO-Universitet, 2017. In Russian

State anti-crisis management: textbook for undergraduate and graduate programs / under the General editorship of *Ohotsky E.V.* M.: Yurajt, 2016. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-38-47

Резервы управленческих кадров: от патронажа к меритократии

ИЛЬЯ БОРИСОВИЧ ШЕБУРАКОВ, **декан факультета оценки и развития управленческих кадров, Высшая Школа Государственного Управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119571, Российская Федерация, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: sheburakov-ib@ranepa.ru
ТИМУР МИХАЙЛОВИЧ АТНАШЕВ, **доктор наук, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский центр публичной политики и государственного управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119571, Российская Федерация, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: atnashev-tm@ranepa.ru

Аннотация: Предметом статьи является специфика сложившейся модели кадровых резервов в российской системе государственного управления. Общая цель исследования – выявление специфики модели современных кадровых резервов по сравнению с советской кадровой политикой и с другими известными моделями резервов и отбора кадров на госслужбе и бизнесе. Наша гипотеза состояла в том, что кадровые резервы на госслужбе не являются прямым воспроизведением советской модели отбора и продвижения кадров в системе номенклатуры. В статье даётся структурированный обзор экспертных оценок кадровых резервов и прослеживается эволюция практик и нормативной базы за последние двадцать лет. Мы используем асинхронный сравнительный анализ с советской моделью отбора номенклатуры на основе историографических материалов, а также синхронное сравнение с аналогичными по типу практиками корпоративного сектора. Авторы делают вывод о том, что современные резервы управленческих кадров (РУК) и кадровые резервы ГГС не имеют прямых аналогов в меритократических моделях госслужбы стран ОЭСР, корпоративном секторе или в советском прошлом. Речь идёт об уникальной комбинации кадровых технологий, возникшей в современном российском контексте в ответ на часто противоположные по смыслу запросы и представления ключевых заинтересованных сторон.

Ключевые слова: резерв управленческих кадров, кадровый резерв, меритократия, государственное управление, мотивация государственных служащих, стимулы, ценности, органы власти

Благодарность: Статья подготовлена в рамках НИР “Новые подходы к формированию и развитию резервов управленческих кадров” № 19.11.

Статья поступила в редакцию 13 июня 2019 года.

Шебураков И.Б., Атнашев Т.М. Резервы управленческих кадров: от патронажа к меритократии. *Государственная служба*. 2019. № 3. С. 38–47.

MANAGERIAL PERSONNEL RESERVES: FROM PATRONAGE TO MERITOCRACY

ILYA B. SHEBURAKOB, **Dean of the Faculty for the Evaluation and Development of Managerial Personnel, Higher School of Public Administration**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: sheburakov-ib@ranepa.ru
TIMUR M. ATNASHEV, **Dr. Sci., Senior Researcher, Research Center of Public Policy and Public Administration**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: atnashev-tm@ranepa.ru

Abstract: The article concentrates on specificity of the current model of staff reserves in the Russian system of government. The purpose of the study is to identify the specificity of the model of modern personnel reserves in comparison with the Soviet staff policy as well as with other well-known models of personnel reserve in civil service and business. We assumed that modern personnel reserves in the civil service are not direct copying of the Soviet model for selection and promotion of personnel in the nomenclature system. The article provides an organized review of expert assessments and traces the development of personnel reserves over the past twenty years. We used two types of analysis in our work: asynchronous comparative analysis with the Soviet model, as well as synchronous comparison with similar practices of the corporate sector. The authors conclude that modern reserves of managerial personnel and SGS (State Geodetic Service) personnel reserves do not have direct analogs in the meritocratic models of the civil service in OECD countries, the corporate sector or in the Soviet past. We are talking about a unique combination of personnel technology, which has arisen in modern Russian society as a response to the often opposing requests and representations of main stakeholders.

Keywords: managerial personnel reserve, staff reserve, meritocracy, public administration, public servant motivation, incentives, values, authorities

Acknowledgments: The article was prepared in the framework of research work “New Approaches to the Formation and Development of Managerial Staff Reserves” No. 19.11.

The article was received on June 13, 2019.

Sheburakov I. B., Atnashev T. M. Managerial personnel reserve: from patronage to meritocracy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 3. P. 38–47.

Introduction

In this article, we wanted to assess the specifics of applied technologies for working with personnel reserves in modern Russia, both in the civil service and in the public sector as a whole over the past twenty years. By the general category of personnel reserves, we understand the practice of using both the managerial personnel reserves (MPR) of different levels – federal, regional, local, and personnel reserves at the level of federal executive bodies, authorities of the constituent entities of the Russian Federation. We do not consider the municipal level of management, but it is supposed that the problems in applying personnel technology here will not be fundamentally different from the problems of public service.

Personnel reserves are one of the distinguishing features of the Russian civil service. We are talking about a unique set of functions that make the personnel reserve institutions unlike either the typical personnel reserves of big corporations or meritocratic promotions in classical bureaucracies. Our analysis shows the importance of personnel reserves as a specific and "thorny" path of the gradual evolution of the modern Russian bureaucracy from *patronage* to *meritocracy*. It is very important that the current regulatory framework allows executives to use the reserves not only for selecting and attracting more qualified workers but also as a way *to limit* meritocratic principles, in particular, laid down in the competitive selection procedures for the civil service. This allows maintaining the "status quo" and corresponds to the established balance of interests and personnel practices in a particular government body or a constituent entity of the Russian Federation. The flexibility and the ability to use the same personnel technology both for keeping patronage and for introducing more meritocratic principles, allowed personnel reserves to become a kind of transitional link from patronage to meritocracy. A similar transformation from patronage to meritocracy went through the state services of most developed countries from the mid-19th to the end of the 20th century. As a rule, it was a series of reforms and a change in the regulatory framework as a response to crises and awareness of new needs. Personnel reserves provided more gradual and evolutionary transition in Russia, it was a kind of compensation for the discrepancy between the regulatory framework and previously established practice.

Considering the overall status and practices of working with personnel reserves in the civil service in Russia, we see an unusual combination of different models and practices:

- classical meritocracy in the civil service and its more modern version, characteristic of the open models of the civil service, the so-called "senior civil service";
- system for selection and promotion in the Soviet nomenclature;
- corporate personnel reserves;
- manual selection, considering professionalism and personal loyalty (patronage).

This historically formed approach makes it difficult to unequivocally assess and even classify the phenomenon of personnel reserves as a whole. Today, depending on the context in different executive bodies, this institution acts as a tool for solving problems of a fundamentally different meaning. To understand the origin of this model, it is necessary to briefly analyze the history of the emergence and evolution of personnel reserves in the modern history of Russia. Wherein it is necessary to take into account the goals of principal stakeholders, challenges and constraints that accompanied the development of personnel policy in the civil service system, as well as in the field of public administration as a whole. In this text, we did not consider the specifics of functioning of personnel reserves in the state military service. However, this seems to be a significant direction for further study and comparative analysis [Balkarov, 2015; Nabiev, 2016].

Initially, the introduction of personnel reserves was a way to expand and strengthen the personnel resources available to senior executives, primarily at the federal level. But often, at the level of singular authorities and constituent entities of the Russian Federation, this mechanism remains formal or is used to weaken the conduct of competitive procedures. Below are given the characteristics of current models for personnel formation. These are based on the technology of "reserves" creation or similar technologies. The following text clarifies the estimates presented in Table 1. For each of the models, we have identified common or similar characteristics with the same tone. Here we see significant differences in each case; therefore, modern personnel reserves in the civil service have no direct analog in other types of organizations or, in the past. We will take a closer look at the specific aspects and characteristics of the models below.

Expert evaluation of personnel reserves usage in the Russian government system

In the scientific literature over the past fifteen years, the subject of personnel policy in the civil service has been well developed. We may note the generalizing works of A.G. Barabashev [Barabashev, 2013], A.V. Obolonsky [Obolonsky, Barabashev, 2009], A.V. Klimenko and N.N. Klisch [Klimenko, Klisch, 2012] as well as D.M. Rogozin [Rogozin, 2013] and S. Zudenkova [Zudenkova, 2018]. Researchers and experts point to the transitional nature of personnel policy in terms of implementation of the principles outlined in the regulatory framework of the civil service. Personnel reserves were given significantly less space as a separate personnel technology. It is necessary to understand that personnel reserves play a significant role as an instrument of personnel policy; they define the general model of the civil service, especially when appointing the posts of top and middle executives [Bartsits, 2019].

It is reasonable to divide the majority of experts who study personnel reserves, into three relatively stable groups. The first group includes authors who speak critically about the current practice of using the technology

of personnel reserves in the public service both at the regional and departmental levels. The second group includes authors who draw attention to positive experience of particular regions and departments; they give generalizing recommendations for the system of personnel reserves as a whole. The third, the smallest group includes authors who give general recommendations, without an in-depth assessment of the actual experience in individual successful or unsuccessful cases. In the third case, we are talking about the mechanical transfer of models that have arisen in another context, being solutions for the sphere of public administration. Let's take a brief overview of these three approaches and offer a more systematic and comprehensive look. Such an integral approach includes both the analysis of successful practices and, the consideration of personnel reserves in a typical domestic context.

Criticism of personnel reserve technology

The authors, who can be attributed to the critics of personnel reserves format, are similar in their opinion; namely, the researchers note the following:

Imperfection and lack of clarity of the regulatory framework; it entails negative indications associated with the human factor: corruption, formalism, subjectivity in decision-making. Because of this problem, the principle of equal access to public service is not considered.

The issues of competency assessment, the system for training personnel reserve and selection criteria before being appointed to a position are poorly developed. This signifies the difference between the competencies of employees and the real needs of the civil service – the deficiency of qualified personnel.

Insufficient integration of reserves into taking the vacant posts, which in turn leads to lessening motivation of applicants for the position. In addition, specialists of personnel reserves point out the difficulty of direct assignment of MPR participants to civil service positions.

In a recent review on the general issues related to personnel reserves, N. S. Gubareva points to the pending

Table 1. Models of formation and amplification for personnel reserve

Comparison criteria	Personnel reserve for civil service and MPR	Personnel reserves in large corporations	The Soviet model of «Nomenclature»	Meritocratic models of civil service
Goals and objectives of essential participants	To expand the number of external candidates for managerial positions	Not set (the task for attracting personnel from outside is done within the framework of HR specialists, personnel reserves – for employees)	To ensure integration of the managerial elite (party, economic, military and law enforcement) of the country as a whole	The problem is not posed in closed models. In an open model for a higher level, the task may be to expand the number (Senior Civil Service)
	To retain the qualified personnel and ensure their growth within the organization, in the government system in general	To retain the qualified staff and ensure their growth within an organization or a group of companies	To identify the qualified personnel according to the results of management activities and ensure their growth	To recruit and keep the qualified personnel at the lower and at the highest level, to ensure guaranteed growth
	To promote the personally loyal or extra qualified employee without complicated procedures (patronage and meritocracy)	To limit the influence of personal factors and patronage when choosing top executives	To ensure the personal loyalty of downstream personnel to executives of higher levels.	To ensure equal access for all citizens To limit patronage and personal loyalty within the public administration system
Sources for attracting candidates	Pool of external and internal candidates including a recommendation system and managers' personal contacts	Strictly employees of a corporation	Pool of external and internal candidates for the authority, but at the same time from the general union of "inner" candidates for the state administration system	Open contest for publicly accessible positions of the lower level; promotion of internal candidates at the middle level
Evaluation technologies	Varied in different constituent entities of the Russian Federation, in different authorities (comprehensive assessment of personality and professional competences, simple or formal checkup)	Different assessment technologies within the HR management system, including exams and tests as a filter for further sorting	Several stages of evaluation in the form of recommendations and characteristics (Soviet version 360*), informal mentoring, for senior positions decisions are made by the Organizational Department of the CPSU Central Committee	Anonymous written exams (law, state administration, political science, history, etc.), oral exams at the second stage of selection
Career management	Absence of guarantees for an appointment for office and clear career growth paths	Managed career growth paths and the guarantee for an appointment	Managed career growth paths and the guarantee for an appointment. Regular staff rotation.	Guaranteed career growth for upstream employees, career guarantees both in politics and in business for members of the "top 100".

problem of "subjectivity and corruption", which can only be eliminated within the framework of the competence approach and the unified methodological approach to selecting candidates [Gubareva, 2017]. Researchers and experts note that the civil service's need for personnel with appropriate qualifications is not met, as well as the potential of existing human resources is not realized. The people who are in the personnel reserve cannot count on the perspective that is corresponding to their competencies. S. V. Arzhanukhin and T. E. Zerchaninova [Arzhanukhin, Zerchaninova, 2012] consider the problems of formation and use of personnel reserve, such as loss of reserve relevance, contravention of accordance of job applicants to the reserve sphere, poor career prospects for job applicants. The significant reason for the poor performance of the existing model for personnel reserves is the lack of balance between the functional (professional) and dynamic (personal) competency models, which in turn leads to the emergence of "chronic organizational and managerial pathologies": a) the competence profile of an official does not correspond with the development strategy of the state and municipal service; b) the system of officials' training is intuitive and has not a rational character, training plans are based on a more emotional and less argumentative level.

Y. G. Zinchenko speaks about the possible risks of subjectivism and corruption arising from the appointment to the vacant position from the personnel reserve. Such mistake can be made by the employer, recruiting a person without taking into account the results of the competitive selection within the personnel reserve, as well as without using the methods for evaluating job applicants [Zinchenko, 2009]. As a result, the principle of equal access to public service is not being implemented. It is possible to minimize the risk by applying a qualified approach during the evaluation of candidates (before they are appointed to a vacant position).

N. N. Kalmykov and I. A. Krasnopolsky describe the results of research, which was aimed to check the effectiveness of personnel reserve use while working with public civil servants. The study was carried out with the help of experts' survey by using an anonymous online questionnaire [Kalmykov, Krasnopolsky, 2016]. About one-third of surveyed believe that the personnel reserve system is working efficiently. The most significant factor causing the experts' skeptical attitude towards the personnel reserve is the "human factor" in the form of such negative manifestations as formalism and nepotism. S. S. Yashkin signifies three negative trends in the system of formation and use of personnel reserves: 1) inaccuracies in the current legislation of the Russian Federation; 2) ineffective integration of personnel reserve in management with a continuing lack of highly qualified civil servants; 3) shortcomings in the procedure for preparation, evaluation, and integration of personnel reserves in the public civil service. As a solution to existing problems, the author sees establishing a new state body for preparation, formation, and integration of a managerial personnel reserve in the sphere of the civil service [Yashkin, 2013]. V. I. Sharyn focuses on the regulatory framework for forming and training the personnel reserve. He outlines the problems associated with its imperfections: the disunity of approaches to organizing and training of personnel reserve in the regions; the lack of efficient technologies, the absence of specialized training for the personnel reserve [Sharin, 2015].

Successful use of personnel resources

Authors, who study the successful experience of forming and using the personnel reserve, stress the importance of a more systematic training and evaluation of candidates. They also give recommendations on the need for systematic assessment of personnel reserve demand and the limitation of the maximum period of staying in the personnel reserve.

Analyzing the experience of the Kursk region in the framework of projects like "Governor's Thousand" and the "XXI Century Management" personnel reserve school, Y. M. Pasovets focuses on the ability to increase the number of potential candidates for reserves and, at the same time, the ability to provide core knowledge for university students – before they join the personnel reserves [Pasovets, 2016]. A. V. Zelentsov and V. S. Glukhova consider the successful transformation of personnel policy in the actions of executive authorities of the Tomsk region [Zelentsov, Glukhova, 2014]. The authors emphasize the importance of a single personnel reserve for all state bodies of the region. It should be formed by the regional administration on the basis of modern evaluation technologies (testing, interviews, group discussions, essays, etc.) and the preparation of candidates. In the region were also introduced the practices of mentorship and probation period to fasten the adaptation of the newly accepted civil service employees.

E. A. Bakhtairova considers training and educating those, who are included in the personnel reserves, as an essential element, which allows increasing the effectiveness of the personnel reserve in the civil service [Bakhtairova, 2014]. The most effective forms of such training are personal participation of personnel reserves participants in events held by the state body, internships, and mentoring. Bakhtairova offers to limit the maximum time spent in the personnel reserve up to five years [Bakhtairova, 2014].

N. L. Ivanova and O. A. Vasiliev consider the successful experience of a managerial reserve formation on the example of the Vologda region [Ivanova, Vasiliev, 2011]. The significant features include competitive selection of applicants for managerial personnel reserve as well as their training. Authors note useful conclusions from experience with the personnel reserve: the formation of a personnel reserve should be carried out on the basis of preliminary evaluation of need for the personnel reserve. It is necessary to develop technologies for formation of a consolidated personnel reserve, which involves not only a reserve of managerial staff but also a personnel reserve of state authorities as well as local governments.

Yurieva and co-authors give a brief overview of the structure of personnel reserves in the Republic of Tatarstan. They make comparisons in the context of federal reserves for managerial staff, and conclude that there is an integrated system of a "closed" cycle for selection and training of the personnel [Yurieva, 2013].

We may say that the recommendations of researchers, who positively evaluate the results and efficiency of this approach, are focused on the issues of improving the quality of training and evaluation of individuals in the personnel reserve.

Typical models for reserves without domestic specifics

The third group of experts recommends the transfer of models that are already made or general principles of personnel reserves' formation without analyzing and evaluating the specifics of Russian practice. N. L. Chubarova describes the possibility of applying a competent approach in the training of managerial personnel, which initially was widely used in the United States and Western Europe. The author notes that in Russia, due to the reform of public authorities in the 2000s, and, the renewal of the personnel reserve for the administrative apparatus of the country, the issue of training and education for reserve applicants also began to consider the competence based approach [Chubarova, 2013].

E. V. Titova considers the general principles for forming and using the personnel reserve at any level and proposes a system to evaluate candidates [Titova, 2012]. These principles are: legality, systematic approach, effectiveness and efficiency of public administration, economic practicality, and unity of approaches. The recommended evaluation techniques are divided into main (questioning, testing, personal interview, interview with several members of the commission) and additional (phone interview, verifying of recommendations, writing essays).

It seems that the recommendations, based on the analysis of both working and non-working mechanisms for personnel technologies in the civil service of Russia will be suitable if combined with the use of ready-made successful models based on experience of public administration in other countries. Direct and thoughtless borrowing of "best practices" without understanding of how it should work in the given context will most likely create new dysfunctions and cause unintended consequences.

Personnel reserves in modern Russia: 20 years of evolution

If you take a close look at the not so distant past, the concept of "personnel reserves" was not officially used in the USSR. There was no mechanism to form personnel reserve and select executives. In this regard, it is not about direct re-establishing of the late-Soviet institute in modern Russia; it is about the use of certain traditions from the previous period as a building material to create a new mechanism that meets the needs and ideas of key participants. Comparison with the Soviet experience helps better understanding of the specifics of the new model. Personnel reserves are more likely to combine the elements of the Soviet heritage that are most demanded in the new conditions and Western corporate practices.

Differences between Soviet "nomenclature" and modern personnel reserves

The significant works of M. Djilas, M. Voslensky and L. Onikov are based mostly on personal management experience of the authors. They give critical assessment of the personnel selection system and its development in the USSR according to their ideological positions [Djilas, 1957; Voslensky, 1991]. Djilas and Voslensky critically spoke about the class character of the Soviet nomenclature which has turned into the dominant class. According to the genre, they may not be entirely attributed to the real historical works, but they give noteworthy factual material and raise fundamental questions about the essential role of personnel policy in the Soviet system.

Modern historians studied particular aspects in the personnel policy of the internal troops, special services, and the army, as well as strategically significant projects in the field of the nuclear industry and space exploration [Artyomov, 2017].

Using all these studies, we can note several essential ideas, which will help us clarify the specifics of current techniques for personnel resources in association with the Soviet system. In the USSR, at the mass low level, there was a system of "labor reserves" for the most significant branches of the economy and large enterprises. The modern expression "personnel reserve" was rarely used in determination of senior executives until the end of the 1980s. One of the first mentions of the term "reserve" in the context of senior executive training is found in the article by V. Ozar in 1973 "Management staff, its selection, and training" [Ozar, 1973]. This paper does not talk about the official designation of an institution, but rather about a new academic term and a peculiar approach to management tasks. M. Voslensky says that in the Soviet Union, the phrase "get into the clip" was more common [Voslensky, 1991]. At the same time, Voslensky already uses the term "personnel reserve" as his own scientific definition of nomenclature. In the late Soviet texts, the expression "reserve" was used for an expert description of a system work with nomenclature employees. The "reserve" was understood as a system for selection and promotion, designed to prepare the flow and work as a filtering mechanism of applicants for a centralized managerial system. Now, the term "reserve" is often understood as a particular association of candidates, which is used if applicants selected in other ways are not enough.

In the late Soviet period, within the framework of the USSR political system, there was a complex and integral system for selection and training of managerial personnel. It included formal and informal evaluation and promotion techniques. An important principle for the formation of the "nomenclature" as a set of significant positions

in the country (the appointment of which was actually approved by top party executives) was its over-departmental character: managers, selected through a system of personal recommendations and mutual evaluation, held different managerial positions within the party, state bodies or industry. A similar setting for the training of public administration executives, including municipalities, is widely traced in modern personnel reserves.

In the Soviet Union, political system provided the direct control over all key assignments to political, administrative, military, and economic positions. For us, the most important within this political context are direct mechanisms and practices for selection. In enterprises or government bodies, party organizations controlled the process of assignments. At the same time, party affiliation and positive characteristic was a necessary condition. Exceptions took place only for assignments on leading positions in the national economy and science (Igor Kurchatov joined the Communist party only five years after his assignment as a head executive for the scientific and technical implementation of the project for creating a nuclear bomb). Assignments to leading positions were carried out by the Secretariat and the General Department of the CPSU Central Committee [Voslensky, 1991].

In the 1950s-1980s, the main criterions to select candidates for leading political and economic positions were personal recommendations from higher-level managers and, to a lesser degree, from colleagues. Such recommendations included: a) evaluation of political experience and loyalty; b) professional and personal qualities of candidates (similar to the current rating of "360 degrees", but from top to bottom); c) assessment of a candidate's personal loyalty to the evaluator. Such mechanism made it possible to effectively evaluate and select personnel in the medium term, but at the same time, it predetermined the patronage nature of personnel policy.

Thus, the post-war USSR dealt with a centralized and transparent system for the selection of leading personnel, although the system has not been completely formalized. The role of the party and the level of centralization gradually decreased until the beginning of perestroika. Here we can talk about a kind of "privatization" in the selection and assignment of leaders for positions in republics, regions, and large enterprises in the late Soviet period.

Paradoxically, the period of perestroika that proclaimed democratization, in its beginning, was marked by the dramatically increased role of the party center, namely the General Secretary and his closest allies in personnel policy. The mass replacements that Mikhail Gorbachev and Yegor Ligachev made until 1988 were attempts to provide reforms with new personnel and support within the executive apparatus. The General Secretary became disillusioned with the current system of governance because of its bureaucratic nature, which in turn led to its radical democratization. The unprecedented widespread use of competitive elections, as the chief technique to appoint political and economic leaders since 1989 did not lead to the creation of a new sustainable system in the field of personnel policy and contributed to the disintegration of the USSR.

The system of personnel reserves in modern Russia borrows some individual elements for the selection from the Soviet nomenclature. However, within the existing regulatory framework for the state civil service, the reserves fulfill two other important directions of vertical mobility and selection, which were not presented in the USSR: a) competitive selection for lower, middle, and part of senior posts; and b) political appointments at the highest level. Therefore it is necessary to consider the importance of managerial reserves in the system of personnel policy as one of several existing mechanisms. At the same time, the mechanism for cultivation and selection of personnel into the Soviet nomenclature through recommendations and assessments remained not fully formalized, although quite effective.

First experience of meritocratic selection in the post-Soviet period

The fall of the Soviet Union and the first years of the Russian statehood formation were marked by almost complete elimination of a single party-state system. The elimination was accompanied by weakness of executive power as well as high budget deficit. Fierce struggle between the market and the public sector and conflict between political parties created creation new mechanisms for "natural" selection in the period of uncontrolled privatization. The reason to search for new personnel policy in Russia since the mid-1990s was the lack of qualified managerial personnel, who left low-paid and non-prestigious government positions for jobs in the rapidly developing private sector. In 1997, during the second presidential term of Boris Yeltsin, after the signing of the decree "On the preparation of managerial personnel for the national economy", it became clear that Russian government wanted to organize a system of personnel reserves to fulfill administrative positions. Federal and regional authorities began to lay regulatory and educational framework for the preparation of the required managerial personnel reserves.

The original version of "Golden personnel reserve of Russia in the XXI century" program, which was implemented by Sergei Kiriyenko in 1998-1999, suggested a large-scale federal project to prepare five thousand Russian managers with the educational process in leading universities of Russia and Western countries. The idea was to include in this program cadres that are already in the public service and managers of big private businesses [Huskey, 2004]. Regional authorities supported the initiative of the federal authorities. Being the Representative of the President in the Volga Federal District, Sergey Kiriyenko held an open competition for young district managers. A symbol of openness and use of the latest technologies was the internet portal www.kadri.ru. Regional competitions, usually less competitive and without sufficient Western educational component, differed in methods to select young candidates and character of training. But the

purpose of the programs was similar – to create a "golden list" (Golden personnel reserve), which included the most promising personnel in the region [Huskey, 2004].

In 1997 and 1998, in addition to the launch of the presidential program to identify and train promising young managers, the regions and municipalities adopted the first regulatory acts that controlled personnel reserves. In February 1998, Moscow Government adopted one of the first acts on this subject. It stated that "civil servant positions for the city of Moscow should be filled primarily by individuals from the personnel reserve lists". Only positions, for which there were no candidates from the personnel reserves, will be open for substitution through open competition. In correspondence with the status of Moscow, this decree created three levels of personnel reserve: lists of individuals, who can fill managerial positions in the city administration (office of the mayor, vice-mayor, "head of government"); lists of individuals, who can fill positions in departments and the citywide administration; lists of individuals, who can fill managerial positions at the district or prefecture level. At the last two administrative levels, the head of the authority body together with the personnel department appoints the individuals for reserve lists; then the head of the department, agency or prefect confirms specific candidates.

In the framework of multi-layer model selected executive authorities usually used their internal candidates to form personnel reserves. At the same time, at the federal level, the executive branch sought managerial cadres from more diverse sources. From the first years of Vladimir Putin's presidency, personnel reserves have become a standard feature of Russian administrative life. In the spring of 2003, the adoption of the new law on the civil service system brought official approval of their status as principal element of personnel policy; this document called for the formation of personnel reserves in the federal government and individual ministries, as well as at the level of federal subjects [Huskey, 2004].

Evolution of personnel reserves and development of the regulatory framework

Legislative use of personnel reserves came with the adoption of several particular laws: the Federal Law on July 27, 2004, No. 79-FZ "On the Civil Service of the Russian Federation"; the Federal Law on March 2, 2007, No. 25-FZ "On the Municipal Service in the Russian Federation", and the series of Decrees of the President of the Russian Federation from February 1, 2005, No. 112 "On the Competition to Fill the Position in the Civil Service of the Russian Federation". Before the adoption of the law No. 79-FZ, the personnel reserve at the level of individual authorities was often used as a way to provide social guarantees for dismissed or temporarily unemployed officials during organizational staff events.

The first experience of using personnel reserves was enshrined in federal laws, which set the foundations of public service. It should be noted, that although the federal law on civil service provided for the formation of personnel reserves in all state bodies and at all levels of government, it did not propose any mechanisms to accomplish this task, because there was still no unified system for staffing and managing personnel reserves.

The law 79-FZ established the main provisions regarding the formation of a personnel reserve in the civil service. Article 64 "Personnel Reserve in the Civil Service" states that: "for the substitution of civil service vacant positions, civil servants (citizens) form the federal personnel reserve, personnel reserve of the subject of the Russian Federation, personnel reserve of the federal state body and personnel reserve of the state body of the subject of the Russian Federation". Article 47 "Job Regulations" states that the results of work of the civil servant are taken into account not only when conducting a competition for a vacant position, but also when a civil servant is included in the personnel reserve.

In 2007, the Federal Law "On Municipal Service in the Russian Federation" secured at the legislative level the right of municipalities to create personnel reserves for filling vacant posts of municipal service. Article 33 "Personnel Reserve at the Municipal Service" states: " In municipal entities, in accordance with the municipal legal acts, a personnel reserve may be created for the substitution of vacant posts in the municipal service". In 2013, the legal framework for personnel reserves was significantly improved. Federal Law No. 116-FZ amended the law No. 79-FZ on July 27, 2004, "On the State Civil Service of the Russian Federation". The amendments affected the formation of a personnel reserve.

Ratio between different types and levels of personnel reserves

In addition to personnel reserves in the civil service, specialized reserves of managerial personnel emerged. The work on the formation of the "federal reserve of managerial personnel" is carried out to fulfill the instructions of the President of the Russian Federation on August 1, 2008, No. PR-1573. In accordance with these instructions the formation of a federal reserve of managerial personnel is being carried out. The managerial personnel reserve consists of three levels: highest, basic, and perspective.

The federal managerial personnel reserve is a database of highly qualified employees of federal executive bodies, state bodies of the subjects of the Russian Federation, state corporations and organizations, the list of which is defined by the Government of the Russian Federation, recommended by the head ("first person") of the appropriate state body and organization.

The federal managerial personnel reserve consists of three levels:

The highest level of reserve: managerial personnel of state bodies at the federal and regional levels, state corporations and companies (requirements: managerial experience of at least six years, age up to 50 years);

Basic level of reserve: mid-level managers of state bodies at the federal and regional levels, state corpora-

tions and companies (requirements: managerial experience of at least three years, age up to 45 years);

Perspective level of reserve: state civil servants, employees of public corporations and companies under the age of 35 years.

As of December 28, 2017, the number of individuals included in the federal managerial personnel reserve was 1893 people: 381 at the highest level of reserve, 674 at the basic level of reserve, and 838 at the perspective level of reserve.

It should be noted that at the federal level, personnel reserves have always been focused on public service, while regional reserves were used for appointments to senior positions in federal state unitary enterprises, municipal unitary enterprises, state corporations, and even private enterprises. Currently, in the regions, managerial personnel reserves consist of three major groups:

- Reserve for managerial positions in executive bodies;
- Reserve of candidates for representative bodies and heads of local governments;
- Reserve for heads of state-owned enterprises and institutions, companies and organizations of regional importance with a share of regional property over 25% and more.

It is also recommended to divide reserves into three levels within each group:

- Highest – candidate's experience, competences and general level of training are sufficient for appointment to a higher managerial position;
- Basic – after completing additional training and testing, candidate may qualify for a higher managerial position;
- Perspective – promising (and young) leaders, who received additional professional education, professional training, internships in specialized state bodies, passed specialized exams and tests, may qualify for managerial positions, as well as professional growth.

As you can see, having the same three-tier system of reserves in the regions, each of these levels significantly differs from the federal method, including the substantial.

Existing programs and the formation of the unified concept for personnel reserves

At the federal level, in accordance with the Presidential list of instructions on August 1, 2008, No. PR-1573, in order to develop new methods for selecting, training and retraining participants of the federal managerial personnel reserve, the federal program "Training and retraining of managerial personnel reserve (2010–2015)" is implemented (approved by the order of the Government of the Russian Federation on April 22, 2010, No. 636-r). Considering interest of state bodies in the further training of managerial personnel and the significance of this program, it was extended by the order of the Government of the Russian Federation on December 30, 2015, No. 2775-r, until 2018. According to the information form the authors, its next extension is being prepared. The main goal of the program is to increase the professional and managerial competence of individuals, included in the federal managerial personnel reserve (according to the management level: highest, basic, and perspective). The program is coordinated by the Government Apparatus of the Russian Federation; the state customer is the Ministry of Labor of Russia.

Special preparations and convenient conditions for the development of the Managerial Personnel Reserve were created in the regions of Bashkortostan, Komi, Tatarstan, Udmurtia, Krasnoyarskiy Krai, Vologda, Irkutsk, Kaluga, Kursk, Leningrad, Rostov, Tver, Tomsk, and in some other regions. In these regions the necessary regulatory legal acts and organizational documents that coordinate activities in this area have been adopted, specific evaluation and training centers have been created, special project approaches to work with candidates have been used, distinct regional and interregional events are being held.

In the Perm Territory, Kaliningrad, Voronezh, Ryazan, Nizhny Novgorod regions, fundamentally new practices are being tried for the formation of managerial personnel reserves. They include: 1) meritocratic principles for the renewal of personnel, which were launched by the "Leaders of Russia" national managerial competition; 2) systematic and unified approach to evaluating candidates for reserves based on the "General concept for formation and use of managerial personnel reserves", adopted in late 2017. As of January 1, 2018, the number of individuals, included in the federal managerial personnel reserve, was 8615 people.

In the field of regulation of personnel reserves in the civil service, there have been significant changes as well. The Decree of the President of the Russian Federation on March 19, 2014, No. 156 supplements the Presidential Decree on February 1, 2005, No. 112 "On the Competition for Filling the Positions of the State Civil Service of the Russian Federation" and affects the formation of the personnel reserve. According to the Presidential Decree, when holding a competition for filling a vacant position, a candidate, who has not won the competition, may be included in the personnel reserve by the decision of the competition committee. According to paragraph 23, "if the competition commission decided to include a candidate who did not win the competition to fill a vacant civil service position in the personnel reserve of a state body, an act of the state authority is issued with the permission of that individual, to include him in the state body's personnel reserve in the same group as the vacant civil service position."

Proposed general concept for managerial personnel reserves

Today, there are different types of reserves: personnel reserves in the civil service, both for federal authorities and for the subjects of the Russian Federation; managerial personnel reserves at the federal level (including the presidential reserve), at the regional level, and at the municipal level. In some federal districts managerial

personnel reserves are retained. At different levels and for different subjects, the approaches to the formation of reserves and their use still remain different, as well as the success in the use of personnel reserves is different. Based on the analysis, we propose the following target model for the use of personnel reserves, combining meritocratic principles with the requests of the heads of executive authorities for a greater degree of control and involvement in the adoption of personnel reserves than in classical models of OECD countries. The proposed model is described in Table 2 in comparison with the ideal types of "patronage" and "meritocracy".

Table 2. Proposed model – general concept for the managerial personnel reserves

Attribute	Patronage	Meritocracy	Proposed model
Short description and examples	Manual selection based on personal or group loyalty (characteristic of developing countries)	Selection and promotion of highly qualified individuals, regardless of personal relationships. In most parts of the OECD countries (France, Japan, Germany, South Korea, United Kingdom)	The introduction of tools for active attraction of external candidates and their fair assessment (meritocracy); executives preserve the right to make the final choice
Pool of candidates	The pool is limited by acquaintances (family, clan) and direct recommendations	Open competition for everyone at the beginning, then strictly internal competition (for closed models)	Civil servants and external candidates without restrictions. General register of individuals included in reserves at different levels with evaluation results available online
Position level	Direct principle	From specialist to deputy minister level (usually not including)	From specialist to ministerial level in the regional government; from specialist to the deputy minister in the federal government
Evaluation mechanisms	Personal experience of teamwork, relationship, origin, informal evaluation methods, mechanisms of reputation	Mandatory written exams and tests in addition to interviews, psychological techniques, qualitative evaluation of experience	Unified methodological approaches for evaluation; the final choice is made by the head
Career guarantees, protection from dismissal	Appointments are limited by personal trust, no guarantees	Formal and actual guarantees of appointment; career growth paths	Growing vertical and horizontal mobility depending on the obtained and accumulated results
Main tasks	To provide the required balance for each manager between personal loyalty and the competence of subordinates.	To ensure the inflow of the qualified personnel for entry-level positions To ensure equality of access to positions To retain and ensure career growth in an organization for the qualified personnel	To ensure the inflow of the qualified personnel (for managerial positions) To provide the balance between professionalism and loyalty To retain qualified personnel in the public administration system

One of the most difficult problems, the solution of which is proposed in the General concept for managerial personnel reserves, is precisely the simultaneous existence of reserves of managerial personnel at various levels, personnel reserves in the civil service, as well as personnel reserves of individual government bodies. For example, if the formation of personnel reserves in the civil service is governed by the legislation on the civil service, then this legislation does not apply to the reserves of managerial personnel.

It can be noted that persons included in the personnel reserve in the civil service can be included in the reserve both for managerial positions (in the terminology of the legislation on the civil service, as a rule, these are positions within the "Head" category) and other positions – not managerial. On the contrary, the managerial personnel reserve is:

- Managerial positions only;
- Managerial positions with a special place in the system of public administration, providing the high status (for example, at the regional level these are: ministers and their deputies);
- Positions not only in the system of state service but also at the municipal level (for example, heads of municipal districts and their deputies);
- Positions outside the state or municipal service, but significant for the sphere of public administration which includes municipal level (heads of enterprises and organizations of both the public sector and the non-public sector with a high share of state ownership).

Conclusion

The appointment to the position of the state civil service (including the position of the head) is possible only in accordance with the current legislation – both by competition and out of competition (including from the personnel reserve). Consequently, in case of necessity for appointment to the position of the civil service or election (for example, to the position of head of the municipal district), the individual included in the managerial personnel reserve will be forced to go through all the procedures established by law, including competitive ones. One of the solutions to this problem in the sphere of civil service may be amending the legislation on the state civil service regarding the possibility of appointment to civil service positions taking into account the fact that a citizen is in the managerial personnel reserve. For example, a person included in such a reserve may be appointed to any civil service position, subject to its compliance with

established qualification requirements at the time of appointment.

Finally, another important task that can be solved in the process of improving the legislative regulation of issues related to reserves is the use of various personnel competitions to create reserves. First of all, it concerns the All-Russian competition The Leaders of Russia, but equally regional management competitions as well.

It should be noted that part 2.1 of General concept for managerial personnel reserve laid the foundations for the implementation of such an opportunity: "The managerial personnel reserve can be formed taking into account the participation of candidates in the managerial personnel reserve in special programs, projects and activities implemented at the federal, regional or local levels in order to identify and develop the personal and professional development of promising managers. By the decision of the subject of formation of managerial personnel reserve, the results of participation in such programs, projects and activities can be taken into account in the final assessment of candidates for the managerial personnel reserve at the appropriate level".

Thus, at present, the legal framework has been formed and successful pilot projects are being implemented to improve the quality of work with personnel reserves in the civil service and with the reserves of managerial personnel based on more systematic application of meritocratic principles. And these conditions should be used.

References:

Artyomov E. T. Atomic project in the coordinates of the Stalinist economy. M.: Political Encyclopedia, 2017. In Russian

Arzhanukhin S. V., Zerchaninova T. E. Organizational pathologies of personnel reserve management in the state civil service. *Nauchnyy vestnik Uralskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby.* 2012. No. 1 (18). P. 52-55. In Russian

Bakhtairova E. A. Personnel reserve in the civil service: Problems of theory and practice. *Baikal Research Journal.* 2014. No. 4. P. 12. In Russian

Balkarov A. Y. Personnel reserve as an institution for implementation by law enforcement officers their right for promotion. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*. 2015. No. 4 (36). P. 86-89. In Russian

Barabashev A. G. Evolution of the civil service in Russia: Results of the decade (2000-2010). M.: Higher School of Economics Publishing House, 2013. In Russian

Bartsits I. N. The system of state and municipal government: A course of lectures in 2 vol., 2019. 511 p. In Russian

Chubarova N. L. Competency-based approach in training managerial personnel (political aspect). Abstract for the degree of Candidate of Political Sciences. 2013. P. 24. In Russian

Djilas M., New class. New York: Frederick A. Praeger, 1957. In English

Gubareva N. S. Problems of personnel reserve formation in the state and municipal service in the Russian Federation. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. 2017. Vol. 17. No 4. P. 140-144. In Russian

Huskey E. Nomenklatura Lite? The cadres reserve in Russian public administration. Problems of post-communism. 2004. 51:2. P. 30-39. In English

Ivanova N. L., Vasilyev O. A. Personnel policy in public administration: Problems and the search for their solution. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2011. No. 2. In Russian

Kalmykov N. N., Krasnopolsky I. A. Personnel reserve in the civil service system: Efficiency and opportunities. *Liderstvo i menedzhment*. 2016. Vol. 3. No. 4. In Russian

Klimenko A. V., Klisch N. N. Russian official – tasks for today. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2012. No 2. P. 23-32. In Russian

Nabiev V. V. Formation of personnel reserve in the civil service of the MIA. *Nauka i praktika*. 2016. No. 2 (67). P. 166-168. In Russian

Obolonsky A.V., Barabashev A.G. Public service: An integrated approach. M.: Delo, 2009. In Russian

Ozar V. Personnel management, selection, and training. *Voprosy ekonomiki*. 1973. No. 9. In Russian

Pasovets Y. M. Educational and professional training of specialists in the process of forming of managerial personnel reserve: Regional experience. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS.* 2016. No. 2. In Russian

Rogozin D. M., Nikulin A. M., Ipatova A. A., and others. Russian official. Sociological analysis of life of state and municipal servants. Ed. by Rogozin D. M. M.: FGBUN, 2013. In Russian

Sharin V. I. Personnel reserve of the state civil service of the Russian Federation: Status and prospects. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2015. No. 2 (58). In Russian

Titova E. V. Managing the personnel potential of the civil service based on the formation of personnel reserve. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. 2012. Vol. 1. No. 4. In Russian

Voslensky M. Nomenclature. The ruling class of the Soviet Union. M.: Soviet Russia, 1991. In Russian

Yashkin S. S. Personnel reserve of the state civil service. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk.* 2013. No. 3. In Rissian

Yurieva O. V., Butov G. N., Akmalov A. F. Formation of personnel reserves in the civil service system. *Kazanskiy pedagogicheskiy zhurnal.* 2013. No. 6 (110). In Russian

Zelentsov A. V., Glukhova E. S. New principles for personnel policy in the activities of the executive bodies of state authorities in the Tomsk Region. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2014. No. 389. P. 184-188. In Russian

Zinchenko Y. G. Professionalization of civil service in Russian society: Abstract for the dissertation of Candidate of Sociological Sciences. Rostov-on-Don, 2009. In Russian

Zudenkova S. A. Personnel policy of a state body: Approaches to formation. *Vestnik Universiteta GUU*. 2018. No. 9. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-48-55

Развитие глобального лидерства

МАРИН БЕРТЕЛЕ-МОНЖЕРО, **доктор наук (менеджмент), международный менеджер по персоналу, консультант по глобальной мобильности, экспатриации (34700, Франция, Жонкьер, ул. Монпейру, 1). Email: marine.berthelet@hotmail.com**

Аннотация: Современная глобальная экономика представляет собой нестабильную, сложную, неопределенную и неоднозначную среду для компаний, чтобы иметь устойчивый рост в международном масштабе. Организации должны постоянно создавать кадровый аппарат лидеров, которые готовы продвигать стратегии роста. Несмотря на имеющуюся проблему, корпорации часто не в состоянии предложить правильную организационную структуру обучения своим высшим руководителям, слишком часто предлагающим стандартные модели. Это исследование направлено на то, чтобы глубже понять, как развиваются руководители во время их экспатриации. Выбранная методология является четкой и понятной. Для материала использовалась выборка из опросов 25 руководителей высшего звена, перешедших в филиалы МНК, как мужчин, так и женщин. Было обнаружено, что концепция знаний и личностных качеств является решающей для эффективного процесса развития за рубежом, что в сочетании с постоянной готовностью и способностью к обучению приводит к созданию своего рода «ноу-хау» (практических знаний). В данном исследовании будут даны рекомендации, которые помогают улучшить развитие талантов такого человека.

Наши результаты показали, однако, что развитие глобальных руководителей, работающих за рубежом, предполагает теоретическое изучение трех основных концепций, которые взаимосвязаны: роль и влияние контекста с его непредсказуемостью, сложностью и постоянными изменениями, индивидом и его способностями к обучению, и организационная структура, поддержка, ожидаемая от организации.

Предполагая, что для развития глобального лидерства в сложных, неоднозначных и непредсказуемых контекстах, требуются гибкость и особые навыки руководителей, способности, которые позволят им ориентироваться на новых территориях. Для этого критически важно умение учиться, и постоянно учиться. Поскольку руководители работают в непредсказуемых условиях, способность учиться на собственном опыте и умение учиться эффективно, по-видимому, является ключом к успешному развитию. Это также то, что составило вторую теоретическую опору нашей концептуальной модели.
Ключевые слова: глобальное лидерство, экспатриация, подготовка, обучение, познание, человеческие ресурсы, опытное обучение, качественные исследования

Статья поступила в редакцию 13 июня 2019 года.

Бертеле-Монжеро М. Развитие глобального лидерства. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 48–55.

DEVELOPING GLOBAL LEADERSHIP

MARINE BERTHELET-MONGEREAU, **Ph.D., Dr. Sci. (Management), International HR, Consultant in global mobility, expatriation (1 route de Montpeyroux, Jonquières, France, 34700). E-mail: marine.berthelet@hotmail.com**

Abstract: Today's global economy represents a volatile, complex, uncertain and ambiguous environment for firms to sustain a profitable international growth. Organizations must continuously develop a portfolio of leaders ready to push forward growth strategies. Despite this challenge, corporations often fail to offer the right learning organizational framework to their top executives proposing too often standardized models. This research is aiming to develop a deep understanding of how global executives are developing during their expatriations. The methodology used is highly inductive and interpretivist. The qualitative sample is composed of 25 top executives, expatriated in MNC's subsidiaries, men and women. We found out that the concept of cognition and self was decisive for an effective development process abroad, this combined with an ongoing willingness and ability to learn, leading to the generation of a sort of "know how" (practical intelligence). We give two recommendations that will help enhance the global talent management of such an individual.

Our results have indicated though that the development of global executives, when working abroad, involve the theoretical study of three main concepts that are interrelated: role and influence of context with its unpredictability, complexity and constant changes, the individual and his abilities to learn, and the organizational framework, the support expected from an organization.

Presuming that, global leadership development evolves in complex and ambiguous unpredictable contexts will require executives' flexibility and particular skills, abilities that will allow them to navigate in these new terrains. To do so, the ability to learn and to learn continuously is critical. Since executives work in unpredictable environments, the ability to learn from experiences and to know how to learn efficiently appears to be the key to for successful development. It is also what has constituted the second theoretical pillar of our conceptual model.
Keywords: global leadership, expatriation, preparation, training, cognition, Human Resources, experiential learning, qualitative research

The article was received on June 13, 2019

Berthelet-Mongereau M. Developing global leadership. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No. 3. P. 48–55.

Introduction

Today's global economy represents a volatile, complex, uncertain, and ambiguous environment for companies to sustain profitable international growth.

Sustaining profitable international growth in such a complex and unpredictable environment requires more today from those in the executive suite than just traditional leadership characteristics, it requires various cognitive and absorptive abilities that will help them reach the level of understanding needed to best navigate new terrains and adopt the most efficient strategic decisions [Wanasika, 2007. P. 7].

Indeed, the competencies that get attention today may not be enough to guarantee that a person will master the necessary competencies in the future. Given that future demands may include some skills that are different from the skills valued today, the ability to learn from experience, and most importantly from international practice may prove to be more relevant in the long run than a high rating in a currently valued competency [Spreitzer et al., 1997. P. 6].

"Overall, what I learned from all these expatriations, is that constant need to adjust to big changes… So, since you are not expecting these changes to happen anyway, you're always developing new competencies you were not even thinking of… For instance here, I was not expecting such important consequences of the daily exchange rate fluctuations on the business side, therefore, I had to develop much more flexibility and agility in my way of analysing the figures, I needed to interpret in new ways the figures, and I will even develop a new model of follow up, with more flexible Key Performance Indicators. I really needed to develop this flexibility in my assessment of the situations." (Jeff, automotive industry, CFO, 2016).

Mendenhall et al. stressed in 2008 that the critical difference between global leaders and ordinary leaders stems out from the increased uncertainty and substantial contextual changes the previous experience. In order to achieve excellence, all managers must be open to ongoing learning and reshaping their capacity to deal with paradox, perplexity, and ambiguity.

To be open to "ongoing learning" in an efficient way is an essential ability and a concept that has emerged as central in this research. To our knowledge, very little is known about the connection between learning capacity and international experience, and we believe this connection requires an in-depth exploration. As we know, most of the empirical work on global leadership has attempted to answer two questions much oriented on the content: What capabilities do global leaders need in order to be effective? And how can managers most effectively develop those characteristics?" [Mendenhall, Osland, Bird, Oddou, Maznevski, Stevens, Stahl, 2013. P. 47].

The development of the ability to learn is a very complicated process and should be the result of self-development plans (through international experiences, for example) supported by assertive Human Capital professionals' strategies that would recognize and prioritize the development of such abilities.

However, in the current context, firms' most common approach in developing global leadership skills is usually a variation on traditional leadership programs: 360 degree feedback, executive coaching, job assignments, mentoring, networking, reflection action learning, outdoor experiences, trying to incorporate a global perspective.

These programs are often too standardized and designed to train top executives on expected "key behaviors", groups of skills or "styles of leadership" regardless of strategy, changes in context, organizational culture or the CEO's mandate.

Firms are even fully aware of the lack of effectiveness of their leadership programs, and the fact that they are often not achieving their goals in terms of development and influence on business outcomes.

To better adjust their programs, companies could start to improve their understanding of the way their top executives develop abilities during instances of experiential learnings such as international assignments (expatriation). These types of assignments are viewed as a powerful developmental tool, competencies in which are gained through the transformation process that is undergoing while working abroad [Mendenhall, Osland, Bird, Oddou, Maznevski, Stevens, Stahl, 2013. P. 97].

Thus, the subject of this article arose out of the current complex global working environment where**:**

Top executives would always struggle to adjust to global environments (particularly during expatriations).

Companies would too often underestimate the challenges related to international exposure, and the competencies that executives would develop through this exposure.

Companies would be lacking in practical training programs that could prepare executives for international exposures; too often the programs would be standardized.

Companies would refrain from supporting and following up on expatriates (among others) and would, therefore, lose the benefit of capitalizing the knowledge.

Figure 1. Illustration of conceptual framework

The main question of the research was designed to deepen an understanding of how performing, adaptive, global executives develop during expatriation.

The research objectives were to cause subjective knowledge resulting from valid and reliable inputs, grounded in the way how global executives experience their development during expatriation, interpreted into a model "à la Gioia", aiming to explain such studied phenomenon.

And, finally, the aim was also to provide guidelines for improving managerial decisions regarding the design of effective training programs and expatriate follow-ups.

This article is presenting the research following its main constitutive parts: the conceptual framework, the methodology and analysis, the results and discussion.

1. Conceptual framework

1.1. Pervasive influence of context

Scholars have been very active in the past years searching to identify the scope of global leadership tasks, define a set of global leadership competencies and skills [Mendenhall, Osland, Bird, Oddou, Maznevski, Stevens, Stahl, 2013. P. 80], develop assessment instruments and training programs.

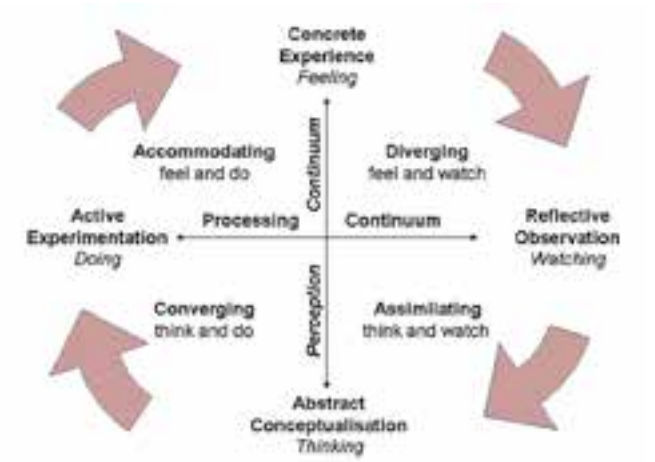
Such development, in practice, appeared to be structured as a whole dynamic system.

It is the way we have structured our analysis of the literature, applying holistic approach rather than content analysis (see illustration below).

Defining context is a tricky contention and we will assume that volatility, complexity, unpredictability, and ambiguity are characterizing the international economic context today. It creates an intensifying combination of unpredictable economic, social, and political issues that are creating new challenges for international businesses and their managers.

Context is an endless "problem generator" for global leaders, whether they are managerial, cultural, structural, etc. It imposes the development of "global leadership" to be the result of an influential personal transformation due to this constant need to adjust decision-making processes in order to adopt the "right decision".

Figure 2. ELT by Kolb



It is supposed that the development is not a linear progression of added competencies, but rather a non-linear process whereby a deep-seated change in competencies and worldviews takes places in the process of experiential overlays over time. The process is akin to phenomena that are studied within the emerging field of non-linear dynamics and the possible non-linearity of social phenomena, in international management and Human Resources that could lead to a better comprehension of challenges faced by leaders today in the global arena and its unpredictability.

1.2. Ability to learn from experiences

Confucius said: "I hear and I forget, I see and I remember, I do and I understand."

1.2.1. Experiential Learning Theory

There is a long history of research confirming that managers learn and adapt as a result of their experiences. In particular, the book from McCall et al. named "The lessons of experience" dated from 1998 stands out and should be a reference in that domain. They contend that leaders are not born but made. They suggest that challenging assignments trigger adaptive responses that should lead to recognition and acceptance of limitations, followed by an effort to redirect oneself, which are characteristic of successful people in general.

They emphasize as well on the importance of "making sense of experience" and "never stop learning" which seemed to be almost automatic for successful executives' part of their study. This search for meaning is very critical when working in an international environment because of the degree of unfamiliarity and complexity it brings.

There is a relevant theory, The Experiential Learning Theory (ELT), developed by Kolb, first in 1976 and later in 1984 that is underlying the importance of understanding and giving meaning to experiences. The reason the theory is called "experiential" lies in its intellectual origins taken from the experiential work of Lewin, Piaget, Dewey, Freire and James, forming a unique perspective on learning and development.

As Kolb explained himself:

"ELT is a holistic theory that defines learning as "the process whereby knowledge is created through the transformation of experience. Knowledge results from the combination of grasping and transforming experience" [Kolb, 1984. P. 41] ELT concept is shown in **Figure 2**.

Kolb identifies four learning styles, but above all, the experiential learning cycle has to be seen as a learning spiral. When a particular experience is enriched by reflection, given meaning by thinking, and transformed by action, the new experience created becomes richer, broader, and deeper.

What is important to Kolb is that those who wish the most benefit from experiences are those who will make sense of their challenges and will have a successful learning cycle. Experience needs to be acted upon in order to be learned.

Though it first developed in the field of education, the holistic nature of learning process means that it operates at all levels of human society from the individual to the group, to organizations, and to society as a whole. Research on experiential learning in management has used ELT to describe the management process, as a process of learning by managers, teams, and organizations for problem-solving and decision-making, entrepreneurial opportunity seeking, and formulating strategy. It has also had a significant influence on the design and conduct of educational programs in management training, development, and formal management education.

As far as global leadership is concerned, there is a full agreement on the impact of experiential learning provided by international experiences such as expatriation.

As reported by academics, international assignments have been viewed as the most powerful development tool in facilitating global leadership competencies since they constitute a transformational experience that develops business savvy, continuous learning, cognitive complexity, behavioral flexibility, cross-cultural skills and the ability to manage uncertainty.

The more experiential or more holistic (emotional, behavioral, and intellectual) the knowledge or contrast that characterizes the experience, the greater the impact. That is to say the greater the transformation of our world views and views of how a business operates. Joyce Osland often describe this process as "Letting go" and "Taking on", [Osland, 2000. P. 235].

The company Kosai Group also developed a model that indicates the process most individuals tend to follow through their learning process to promote inclusive global leadership competencies through the first phase of contrast, confrontation (including sense-making) and transformation. Three process models have been developed, placing the experience as central to the development of global leadership effectiveness.

We believe that Kolb's ELT hangs over such process development theories and could help deepen the understanding of why such transformations happen. Now we are to consider, how can organizations anticipate and support such process anchored in volatile and complex working environments.

1.3. Organizational support-training

Company's general approach dedicated to developing global leadership has usually been content oriented. It has involved altering existing traditional leadership development approaches to try to incorporate a global perspective in their managerial cadres.

Adapting what used to be "general leadership methods" is not the key because global leadership requires a change of mindset. For example, executive coaching will be more effective if the coach has had international work experience and can relate with the issues the manager might be struggling with, the context of global business, the competencies needed to be effective, and so on.

The most common element used among MNC's is still represented by international job assignments. International assignments have been viewed as the most powerful development tool in facilitating global leadership competencies.

Research has shown that these assignments can only have an impact if they provide the level of experience that will make executives understand the expected changes of behaviors, "ways of doing" they need to make when facing different, complex and unpredictable situations.

But companies still face tremendous challenges and fully recognize difficulties to develop cost-effective training even while not hesitating to invest large amounts of money [Deloitte Human Capital Report, 2015. P. 3]. Some corporations, even having a long history in the international arena, don't offer specific training and just rely on standard executive leadership programs. Companies seem to miss the essential: the uniqueness of challenges their executives will face while abroad, due to the context and its unpredictability. Therefore, when it comes to training, one size does not fit all. [McCall, Hollenbeck, 1998. P. 81].

In light of this conceptual overview, the development of international executives cannot appear anymore as the result of linear predictable development of fixed competencies. It has to be seen as a complex system in constant motion, very much dependent on the dimensions are given above: a particular context, an individual willingness to be always open to learning, and adapted support provided by a corporation. That is how we revealed our results obtained by the following methodology.

2. Methodology

2.1. Data collection

We conducted overall 25 interviews (CEOs and board members), semi-structured, all run in English and French, between 60 to 90 mins for each interviewer, all recorded and transcribed.

The information was completed with observations and secondary data gathering and analysis. We also wrote memos along the research process.

We initially focused on expatriated top executives, studying not their characteristics, but how they were coping with the various challenges they had to face in different countries they worked in. Then it became apparent to us, as we considered empirical evidence that we needed to focus on the development itself and to use a holistic approach because this development appeared to happen in relation to different dimensions.

Our research field was composed of two countries: Russia and Sweden.

In order to strengthen the validity of our construct, as recommended by the grounded theoretical sampling strategy, we re-interviewed three global executives in order to reach the fullness of the data.

As far as performance is concerned, we selected executives that showed the intention to remain in their job, satisfaction, and commitment.

2.2. Data structure

Our findings will be presented according to "A la Gioia" approach. It means that qualitative modelization requires first the set up of a data structure composed of first and second order categories, which in turn leads to the set up of the final model.

We have first structured our data by categories as presented by interviewees' own words (the first order categories) to more general researcher-induced, second order topics [Charmaz, 2014. P. 138].

We began our analysis by identifying relevant concepts in the data, grouping them into categories (open coding). For this analytical step, we used in-vivo codes or first-order codes that is to say we coded using terms and language adequate at the level of meaning of the informants whenever possible, or a simple descriptive phrase when an in-vivo code was not available.

Next, we engaged in axial coding wherein we searched for relationships between and among these categories and assembled them into higher-order topics. We allowed concepts to continue emerging until we had a clear sense of developing relationships among categories and their related topics until additional interviews during our third phase failed to reveal new relationships.

We made statements of findings only if we witnessed a given finding across multiple participants.

2.2.1. First-order categories

The following first-order categories emerged and are representative quotes of our participants.

Our first level of understanding at that stage was that the development of global executives during their expatriations and from what the participants said they have experienced:

A challenging process ("adaptation is never easy").

A sort of process initiated, guided, by self-critical thinking ability to decide what to do, whether in terms of training, if needed, or in terms of actions to be taken ("small amount of training received", "proactivity must be used in all contexts").

A process where experiences play central role ("learning by doing").

A process where one needed to make always sure that they understand things, their new environments and components (new staff, new market specificities, new job requirement, etc.).

A process not clearly supported by the HR function, while HR might not be aware of such personal nature of the development, what is the framework ("HR has a negative image").

After this first categorization of quotes, we engaged in a second phase analysis where we grouped relevant first-order categories (and their sub-concepts). Such an analysis is aimed at discerning possible underlying dimensions or patterns in the data and first-order findings. It attends to constructs relating to structuring and sequencing of activities and to the deep structure of experiences and interpretations of the interviewees. This way, a theoretical view can emerge.

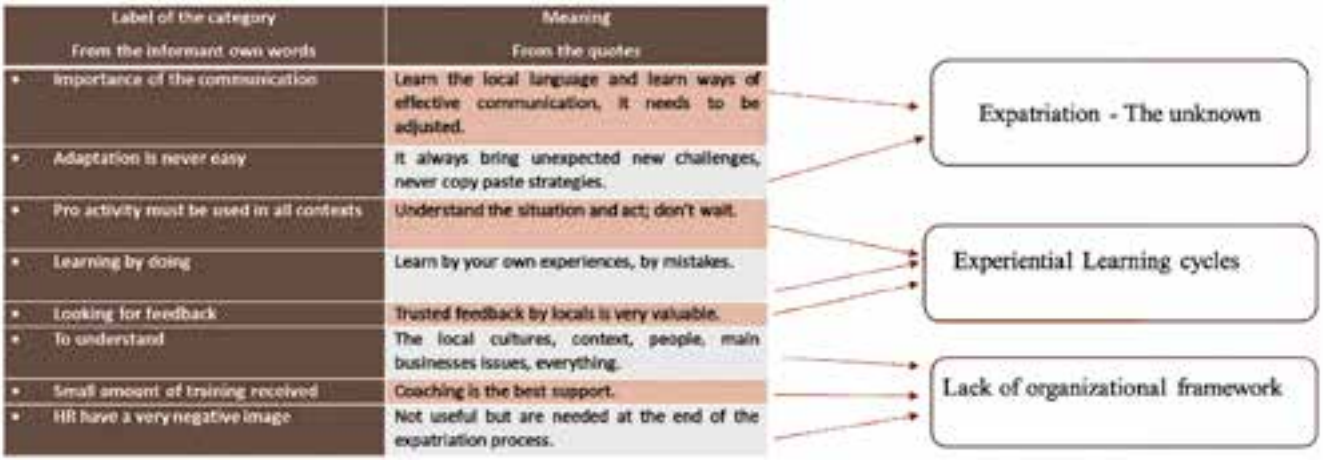
The second-order analysis is also aimed at providing a perspective that might be relevant for a domain beyond the immediate organization studied. This second ordering also served as the foundations of our final grounded theory.

The analysis involved the following steps:

1. Examining all qualitative data's again to ascertain explanations, which led to the emergence of sub-concepts.
2. Analysing data through interviewee for relevant convergent beginning patterns using the "constant comparison".
3. Engaging in axial coding and theoretical coding. [Charmaz, 2014. P. 109].
4. Considering memo writings. [Charmaz, 2014. P. 62].
5. Engaging in theoretical sampling: re-interviewing three participants. [Charmaz, 2014. P. 192].
6. Researching the literature for existing relevance.

This analysis (as shown below) has helped three major dimensions to emerge for an explanatory framework. These three main dimensions are named "Expatriation – the unknown", "Experiential learning cycles" and the last one "Lack of organizational framework".

Figure 3. First and second order categories



First, our participants said, the expatriation appears always as a mighty challenging experience, which effects shouldn't be underestimated by corporations, especially if it not the first one: it is like "a hero's journey" [Osland, 2000. P. 227].

Indeed, every expatriation will be a cultural shock, the process of adjustment that takes time, and executives have no time, they are under pressure to deliver the results quickly. Communication is often weakened because of the language between the participants, and managerial issues will increase inherent to an international context.

Second, the global executive facing such challenges is showing strong proactivity and self-ability to decide what needs to be done to overcome such challenges: self-driven learning strategies (training, etc.).

Thirdly, an important last dimension emerged that shows a complete absence of HR supports to monitor and help this particular difficult process stay virtuous, as well as a probable lack of awareness in fact of such development by the HR's professionals in charge.

3. Results

"During expatriation, we are in a perpetual learning process, it never stops, and there is always be a lesson to be learned: sometimes on skills, and the job itself, sometimes on the country, on the difficulties that were not anticipated, and therefore, it must be done by ourselves.

The company is not preparing or training us on that, you have to be able to learn by yourself, do mistakes, correct your actions as fast as it came. One has to understand that it will be always a new beginning, one needs to question things all the time!" (Jeff, CFO, automotive industry, 2017).

Our findings will be presented according to "A la Gioia" approach, qualitative modelization.

The final model is shown below on **Figure 4** and will be explained in detail following its constitutive parts further.

The starting point of our model is the context. As mentioned by our participants, every expatriation will be different, and executives are expecting new challenges because of what we decided to name *the context*. That is to say, because of "the situation they are in" as they expressed it, which is even more applicable when working abroad.

"The situation they are in" and its strong need "to understand things first", "understand the people they work with", etc. is in fact what will influence the whole process of development. The "context" will guide the expatriation and trigger unexpected challenges for the executives. These challenges are often unpredictable because they occur in new contexts, therefore they seem to enable a very efficient kind of learning by those executives, who recognize such advantage shown in the second part of the model named *Expatriation the unknown.*

As our participants mentioned, "never think that it is easy and never copy-paste strategies, that won't work!" During the interviews the executives told us that they experience challenges of various kinds, some linked to a specific purpose (e.g., to restructure, to reorganize), others linked to a cultural point, a managerial issue, etc. Then, out of such challenging experiences, a cycle of critical thinking and personal development begins as a learning journey for each executive, composed of different phases that we will describe. We have labelled this cycle as *Experiential learning cycles*.

We argue that, when abroad, these executives are experiencing "learning opportunities" for development that are constituted by two phases, connected by what we call "the right sense-making". We believe that the central point is that they are trying "to make sense with an intention", by questioning their own assumptions which they are experiencing, in order to make the right decision considering the context surrounding them, which is represented by our category "understanding". It is not just an understanding that things are different, but it is about understanding what views will need to be and/or might be adjusted to what the individuals from both sides can cope with. It is about being able to challenge one's own perspectives as well.

First, managers would start a phase (phase 1) of what we call: "critical thinking": self-evaluation of the issues they are facing, whether they be managerial issues, cultural issues, etc. Then, through a transition of "sense-making" and understanding, a phase that would allow them

Figure 4. The final model

to put things into perspective and adopt different worldviews, they will decide what would be needed for them to deal with the situation best (phase 2). It could be a decision to attend a training session (e.g. language), to ask for a coach, to ask for feedback from the locals, to read books about the new culture, etc.

As shown in white colour in our model, the "sense-making" process is the key because it will be translated into "action". That is to say, it will lead to a decision, whether the decision is to train themselves or to act on behalf of the subsidiary. Sense-making becomes central in this cycle because understanding, as the executives mentioned, is critical for the result.

As [McCall, 1998. P. 122] stated, "learning is something managers do because they have little choice but to take action, stab problems even if they weren't sure what they were doing because doing nothing is surely unacceptable".

Jeff strengthened this idea of a "cycle" when he told us that, "nothing should be taken for granted in expatriations; every decision should be questioned, you need to start all over again, never think that this is it. The expatriate executive needs to keep on putting things into perspective. "We need always to question our own ideas, if a leader never questions his own decisions, thoughts and learn, again and again, he will never succeed. This is an on-going process. His primary competence is to be able to do that…to always question things" (Jeff, CFO, automotive industry, 2017).

Hugo also mentioned it when he said that "the one, who will perform abroad, is the one, who understands this need to eternally question and learn to do things differently".

We also found this emerging concept of "self" and "self-determination", representing a consistent moderating variable to be highlighted.

The theory of self-determination, as presented in by Deci and Ryan in 2002, is a theory of human motivation which focuses on active, growth oriented human organism and social contexts that either support or undermine people's attempts to master and integrate their experiences into a coherent sense of self. Self-determination theory concentrates on the degree to which individual's behaviour is self-endorsed and self-determined. The fundamental studies of Self-determination theory focus on intrinsic and extrinsic motivation.

This reflection is also shared among the theorists of authentic leadership school. The construct of authentic leadership arose as a new kind of management form which focuses on being ethical and being authentic – being true to yourself and your followers. The theory of authentic leadership took place due to the crisis of confidence in contemporary corporate leadership. It was seen as the kind of leadership that could restore confidence and strength in the organizations contribute to the following development. This concept is receiving a great interest among practitioners as well as among scholars. In January 2015, The Harvard Business Review declared: "Authenticity has emerged as the gold standard for leadership".

Finally, we argue that the result of this experiential learning, when the Cycle is an increase in practical intelligence, virtuous, and, therefore, in tacit knowledge, that are the reasons why we named this part – *know-how*. It leads to the development of a type of "know-how" concerning successful abroad working. It can be found in our main category "learning by doing":

"I use my past experiences to reflect and then I decide what I should do…" (John, CFO, automotive industry).

"I learned it by mistake" (Marc, CEO, cosmetic industry).

"I have a lot of experiences abroad and the key is that you just have to learn the things you don't know! And remember it for next time." (Nikos, CEO, appliances industry).

New research shows that it is time for HR to make better use of notions of intelligence. Practical intelligence is a developing research theme: although IQ is a measure of some competencies that play a role in the success of an individual, IQ levels explain less than 20% of performance variance [Sternberg, Hedlund, 2002. P. 397].

4. Discussion - recommendations

We believe that this research is an exceptional contribution to the innovative theoretical approach, the unexpected appearing concept of learning with two practical recommendations.

These recommendations aim to reinforce the efficiency of support provided to the top expatriated executives:

The first recommendation is a suggestion of four behaviors that we consider any HR function in charge of such individuals should have in their job descriptions. We name them the SCSC's: strategic, credible, supportive, and considerate. Corporate HR in charge of global talent development should adapt their offer and support to the specificities of their top executives' challenges. Their offer needs to be individual and not standardized. One size does not and cannot fit all. Their answers need to be precise and specific, adjusted to individuals' particular needs.

The second recommendation is regarding the follow-ups, and more precisely, the indicators (dimensions) that HR could use to enhance their global talent management system of follow-ups.

"I expect my HR headquarter to know very well the specificities of the local market I am working in and also to be aware of the business issues I am facing in the local subsidiary. It is all related: my performance and the context I am working in. Ideally, it would be useful if the HR have had experience abroad. Then we would understand each other better. Also, we need to have regular visits to plan relevant efficient training plans, adapted to our needs and career plans for the future." (Jack, CFO, automotive industry, 2017)

Our participants have clearly highlighted the lack of support from their corporate HR when it comes to their development and adjustment during their international as-

signments. Some of them have even raised a possible lack of awareness of what they are concretely learning from their experiences because it is on a very individual basis.

The follow-up is a way for HR to, first, adapt its support to specific needs inherent to the different contexts of expatriation, and second, an effective follow-up should help HR capitalize on information to enhance their current analysis and to help anticipate future preparations for the selection of potential future global executives. Such follow-ups should be done at least twice a year, or even more often, when the job requirements are very important for the company (i.e. opening a new local office, launching a new brand, etc.). The result that could be generated is a sort of "expatriate ID profile". It could be shared among the talent management and mobility teams.

Conclusion

In this article our goal was to provide deep understanding of the development of executives while in the situation of being expatriated.

The purpose of our research was to build a grounded theoretical model, "A la Gioia" type. That could best explain how and why top executives develop the way they do, to provide guidelines on the critical dimensions that should be integrated into any efficient follow-up tools. These should be used by the HR function to improve their current follow-ups and therefore enhance their influence and credibility over such individuals.

We found that the concepts of "cognition" and "self" were ever-present and decisive in the development process, combined with an ongoing willingness to learn and ability for leading to the generation of a sort of "know-how" (practical intelligence).

We also discovered that the key to efficient development was the ability to demonstrate "the right sense" out of any hard or challenging situations inherent to the complexity and unpredictability of the international context. This ability leads to making the right decision at the right time.

We emphasized the role of the context, the starting point of our model, and its complexity in giving a taste to every expatriation.

We have shown that development is very singular and dependant on multiple variables such as country's specificities, the novelty of the culture, job requirements, previous experiences, etc. The auto-determination in such experiential learning shown by our participants appeared as a moderating effect.

Category label *From the interviewee's own words*	**Meaning** *From the quotes*
Importance of communication	Learn the local language and learn ways of effective communication; it needs to be adjusted.
Adapting is never easy	It always brings unexpected new challenges. One should never copy-paste strategies.
Small amount of training received	Coaching is the best support.
Proactivity must be used in all contexts	Understand the situation and act; don't wait.
Learning by doing	Learn by your own experiences and mistakes.
Looking for feedback	Trusted feedback from locals is very valuable.
To understand	Local cultures, context, people, main business issues, everything.
HR has a very negative image	Not useful but needed at the end of the expatriation process.

With our findings, we have tried to put into perspective the academic search for ideal sets of fixed competencies and/or behaviors for future global executives, showing cycles of constant development through learning that were allowing executives to adapt or find the required competencies for the situations with which they faced.

We have also tried, with the help of our recommendations, to show organizations the need to adjust and adapt their leadership training programs to the real needs of future global executives.

One size does not fit all. To reach the next level, to go beyond local leadership and access global leadership, it will take the person's own perspectives. It will be the result of deep learning, questioning, specific training and support.

References:

Charmaz K. Constructing Grounded Theory. Second Edition. Sage, 2014. In English

Deci E.L., Ryan R.M. Overview of self-determination theory: An organismic dialectical perspective. In R. M. Ryan & E. L. Deci (Eds.), Handbook of self-determination research. Rochester, N.Y.: The University of Rochester Press, 2002. In English

Kolb D., Experiential Learning: experience as the source of learning and development. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984. In English

Global Human Capital Trend Report. Deloitte, 2015. In English

McCall M.W., Jr. Lombardo M., Morrison A. Lessons of experience. Lexington Books, 1988. In English

Mendenhall M., Osland J., Bird A., Oddou G., Maznevski M., Stevens M., Stahl G. Global Leadership, Research, Practise and Development. Second Edition. Routledge, 2013. In English

Mendenhall M., Osland J., Bird A., Oddou G., Maznevski M. Global Leadership, Research, Practise and Development. Second Edition. Routledge, 2008. In English

Osland J.S. The Journey inward: expatriate hero tales and paradoxes. *Human Resource Management.* 2000. P. 39(2/3), 227-239. In English

Spreitzer GM., McCall M.W.Jr, Mahoney, J.D. Earley identification of international executive potential. Journal of Applied Psychology, 1997. In English

Sternberg R.J., Hedlund J. Practical intelligence, g, and work psychology. *Human Performance*. 2002. 15(1–2). P. 143–160. In English

Wanasika I. In search of global leadership. *Journal of International Business and Cultural Studies*. 2007. 2-17. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-56-63

Цифровые технологии на службе общества и государственного управления

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЛЬШАКОВ, доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления
Коми республиканская академия государственной службы и управления (167982, Российская Федерация, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11). E-mail: sn_bolshakov@mail.ru
профессор, проректор по учебно-методической работе
Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина (196605, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Пушкин, Петербургское шоссе, 10). E-mail: pushkin@lengu.ru

Аннотация: В настоящей статье анализируются проблемы реализации современных информационно-коммуникационных технологий органами государственного управления, отмечается их значимость для повышения эффективности администрирования. Автор подчеркивает, что использование облачных технологий может понизить стоимость и сложность выполнения как обычных вычислительных задач в этой сфере, так и перспективных, вычислительных, интенсивных исследовательских проектов. В работе отмечается, что облачные технологии позволяют крупным распределенным исследовательским группам более эффективно обмениваться данными и ресурсами, что может способствовать проведению сложных междисциплинарных исследований, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем, экосистем, глобального изменения климата и других сложных явлений. На примере социологических исследований, проведенных в США, говорится о повышенном ожидании общества от использования облачных технологий органами государственного управления, росте значимости кибербезопасности и др. Органы государственного управления могут повысить ценность облачных систем с помощью поддержки информационных экспериментов и организации предоставления новых услуг. Как и сам интернет, облачные технологии – это подход, который бросает вызов существующим бизнес-моделям, институтам и парадигмам регулирования. Облачные вычисления могут значительно повысить уровень бизнес-пространства для малого и среднего предпринимательства, которые в настоящее время не могут позволить себе владеть и управлять сложными системами информационных технологий.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, цифровая среда, облачные технологии, облачная инфраструктура, кибербезопасность, электронное правительство

Статья поступила в редакцию 1 октября 2018 года.

Большаков С.Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 56–63.

DIGITAL TECHNOLOGIES ON THE SERVICE OF SOCIETY AND PUBLIC MANAGEMENT

SERGEI N. BOLSHAKOV, Dr. Sci. (Politics, Economics), Professor of the Chair of State and Municipal Administration
Komi Republican Academy of Public Administration and Management (11, ul. Kommunisticheskaya, Syktyvkar, Russian Federation, 167982). E-mail: sn_bolshakov@mail.ru
Professor, Vice-rector for Educational and Methodical Work
Pushkin Leningrad State University (10, Peterburgskoe shosse, Pushkin, St. Petersburg, Russian Federation, 196605). E-mail: pushkin@lengu.ru

Abstract: This article analyzes the problems of implementation of modern information and communication technologies by public authorities, notes their importance for improving the efficiency of administration. It is emphasized by the author, that use of a cloud computing can reduce cost and complexity of performance as usual computing tasks in the sphere of public administration, and perspective, computing, intensive research tasks. In article it is noted that a cloud computing allows the large distributed research groups to exchange more effectively data and resources that can promote carrying out the difficult cross-disciplinary researches necessary for the best understanding of social structures and systems, ecosystems, global climate change and other difficult phenomena. On the example of sociological researches of the USA data on the increased expectation of society from use of a cloud computing by state bodies, growth of the importance of cyber security and other. State administration bodies can enhance the value of cloud systems by supporting information experiments and organizing the delivery of new services. Like the Internet itself, cloud technology is an approach that challenges existing business models, institutions, and regulatory paradigms. Cloud computing can significantly increase the level of business space for small and medium-sized businesses that currently cannot afford to own and manage complex information technology systems.

Keywords: public management, state policy, digital environment, cloud technologies, cloud infrastructure, cyber security, e-government

The article was received on October 1, 2018.

Bolshakov S.N. Digital technologies on the service of society and public management. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 56–63. In Russian

Введение

В настоящее время проявляется значительный интерес к переводу взаимодействия государства с обществом на облачные цифровые платформы. Несмотря на то, что практических шагов в этом направлении пока не предпринимается, для традиционной иерархической модели новое поколение технологий выступает как потенциальный «дисраптор» (от англ. «disruptor» – «разрушитель») – фактор, способный катализировать глубинные изменения системы. Наиболее важной составляющей этих процессов является развитие следующих технологических решений: работа с большими данными, блокчейн, машинное обучение и искусственный интеллект, интернет вещей [Большакова, 2014(b). С. 44–46].

Облачные системы и информационные потоки начинают играть центральную роль в организации современного общества, страны и региона. Они оказываются интегрированными в международные сети, что связывает воедино динамичные секторы. М. Нельсон отмечает, что интернет вступил в новую фазу развития. Такие инструменты, как Web 3.0, веб-службы, сетевое обслуживание и программное обеспечение, являясь услугой, все больше дают возможность использовать массив данных и новейшие информационные технологии, находящиеся в интернете, а не на персональном компьютере или локальном сервере. Прогнозируется, что в течение 5–10 лет «в облаке» произойдет 80% или даже 90% мирового объема вычислений и хранения данных [Jaeger, Bertot, McClure, 2007. P. 71–78].

Цифровая среда и государственная политика

Для специалистов в сфере государственной политики и госуправления понятны такие решения в контексте технических, юридических, экономических реалий (но не охраны прав и безопасности). Изменения в этой сфере будут иметь большое значение для определения темпов развития информационных технологий, а также расширения использования облачных систем. С появлением интернета, позволившего получить доступ к безграничному количеству информации, большинство пользователей все более стало полагаться на программное обеспечение и базы данных, найденные в сети, все больший спектр приложений становится доступен в онлайн-режиме. Общество начинает активнее применять облачные технологии из-за наличия следующих преимуществ:

Гибкость. Благодаря возможности использовать миллионы различных компонентов программного обеспечения и баз данных, объединять их в индивидуальные сервисы, можно найти оптимальные ответы на персонализированные запросы.

Повышенная надежность и безопасность. Пользователи все меньше беспокоятся о формировании персональных архивов, хранении индивидуальной информации.

Расширенное сотрудничество. Предоставляя возможность онлайн-обмена информацией и приложениями, облачные технологии позволяют найти новые способы совместной работы (и воспроизведения).

Переносимость. Возможность доступа к новейшим данным и инструментам в любой точке земного шара, где можно подключиться к сети Интернет.

Упрощенные устройства. Поскольку данные и программное обеспечение находятся в облаке, для работы с ними уже не требуется суперсовременный и мощный компьютер. Интересы пользователей удовлетворяются возможностями мобильного телефона, карманного персонального компьютера, игровой приставки, интерфейсов и др.

Применение облачных технологий может понизить стоимость и сложность выполнения как обычных вычислительных задач в сфере государственного управления, так и перспективных, вычислительных, интенсивных исследовательских проектов. Облачные системы позволяют крупным распределенным исследовательским группам более эффективно обмениваться данными и ресурсами. Они способствуют проведению сложных междисциплинарных работ, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем, экосистем, глобального изменения климата и других сложных явлений.

Темпы развития и развертывания облачных технологий будут зависеть от многих факторов, в том числе от того, насколько динамичны информационные технологии, в какой мере компьютерная и телекоммуникационная отрасли соответствуют национальным и международным стандартам, какова степень активности компаний в плане инвестирования в необходимую инфраструктуру, сколько разрабатывается экономичных, актуальных запросам приложений и как быстро потенциальные пользователи перенимают передовые способы приобретения и реализации вычислительных ресурсов.

Государственная политика может оказывать влияние на каждый из перечисленных факторов. Есть различные способы, с помощью которых органы государственного управления могут стимулировать ускоренный рост облачных технологий или, наоборот, препятствовать этому. От них же зависят темпы развития интернета, облачных технологий, которые могут широко варьироваться. К ключевым факторам государственной политики, которые будут влиять на них, относится предоставление ученым во всем мире доступа к услугам облачных систем. Это приведет к дальнейшей интернационализации науки и расширению базы

передовых исследований, что облегчит непосредственное участие в распределенных проектах и упростит оперативный обмен данными и результатами. Каким образом это будет происходить – зависит от решений государственных органов и исследовательских агентств (предусмотрено ли выделение инвестиций, необходимых для предоставления подобных услуг и др.).

Вопросы конфиденциальности и безопасности облачных систем

Одни из наиболее успешных приложений облачных технологий – это такие сервисы, как электронная почта (Google Mail, Hotmail и Yahoo Mail), социальные сети (Facebook, Twitter и Snap) и виртуальные миры (Second Life). Компании, предоставляющие эти услуги, собирают терабайты данных, большую часть которых содержат конфиденциальную личную информацию, которая затем хранится в центрах обработки данных в странах по всему миру. Как эти компании и страны, в которых они работают, относятся к вопросам конфиденциальности информации – важный вопрос, фактор, влияющий на разработку и принятие облачных вычислений. Это приобретает особое значение на фоне разразившегося политического скандала с утратой компанией «Facebook» 50 млн персональных данных, что позволило использовать их британской политтехнологической компании «Cambridge Analytica» и аффилированной с ней «Strategic Communication Laboratories» для специализированного таргетирования и манипулирования в интересах политических компаний.

В этом контексте органам государственного управления требуется понимание доступа к биллинговым записям, открытость анонимного использования облачных технологий, контроль доступа к учетным записям облачных сервисов, возможность правительственных регуляторов адаптировать правила использования персональной информации в условиях, когда компании перемещают терабайты конфиденциальных сведений через национальные границы. Это означает, что организации, которые предоставляют облачные сервисы, должны использовать передовые технологии информационной безопасности и аудита методов работы. Такие компании должны заслужить доверие своих клиентов, демонстрируя четкую и прозрачную политику деятельности, иначе органы государственного управления будут вынуждены принять меры по использованию, хранению и защите данных граждан, регулируя конфиденциальность информации.

Облачные вычисления могут значительно повысить уровень бизнес-пространства для малого и среднего предпринимательства, которые в настоящее время не могут позволить себе владеть и управлять типом сложных систем информационных технологий (аналогично крупным корпорациям). Исследователи, разработчики и предприниматели во всем мире могут использовать такие технологии для совместной работы с партнерами, делиться идеями, расширять свои горизонты и улучшать перспективы развития бизнеса, но только в том случае, если они смогут получить к ним доступ [Bolshakov, Bolshakova. 2015. P. 10–14].

В результате развития облачных технологий усилится давление на национальные правительства. Для того чтобы преодолеть «цифровой разрыв», потребуется принять политику, которая будет способствовать инвестициям в широкополосные сети в сложно доступных регионах. Прежние усилия органов власти относительно продвижения информационных сетей были следствием искаженного влияния рынка или защитой существующих операторов от конкуренции[1]. Поскольку облачные системы становятся критически важными для бизнеса, органам государственного управления необходимо будет найти экономичные способы обеспечения доступа домохозяйств и бизнеса к облачным технологиям независимо от того, где они находятся [Большакова, 2014(а). С. 29–35].

Электронное правительство и открытые стандарты

Новейшие технологии могут принести значительные выгоды национальным органам управления. Конечно, это не «волшебная палочка» для решения сложных управленческих проблем. Однако с их помощью есть возможность избавиться от определенных затруднений на пути реализации государственных социальных, экономических и политических задач, устранить административные барьеры, сократить расходы, наладить межведомственное сотрудничество. Выполнение государственных задач в рамках единой облачной инфраструктуры будет более безопасным и надежным и менее дорогостоящим, чем попытка управлять сотнями различных информационных систем в структуре органов государственной власти[2].

Национальные органы управления могут стать образцовыми пользователями облачных вычислений. Будучи крупнейшим экономическим субъектом в большинстве стран, правительство имеет рычаги для установления стандартов и требований, которые могут влиять на рыночную конъюнктуру. Например, веб-сайты федерального правительства США продемонстрировали потен-

1 Thomson K. Arts Organizations and Digital Technologies: http://www.pewinternet.org/2013/01/04/arts-organizations-and-digital-technologies-3

2 Anderson J.Q., Rainie L. The future of cloud computing. Pew Research Center. Elon University. 2010: http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.aspx

циал использования интернета в направлении межведомственного взаимодействия и тем самым вдохновили государственные и местные органы власти, компании на создание онлайн-сервисов. Таким образом, национальное правительство США стало в 2008 году первопроходцем в применении облачных вычислений. Для активного внедрения новейших технологий органам государственного управления пришлось преодолеть бюрократические, нормативные и культурные барьеры государственной службы для совместного использования ресурсов[3].

Проблема конкуренции и антимонопольное регулирование

Структура облачных технологий будет определяться в течение следующих нескольких лет, поскольку ключевые игроки устанавливают стандарты для облачных сервисов, а также развивают бизнес-модели и бизнес-практики. Возможно, самым важным фактором, определяющим то, как совершенствуются облачные технологии, является то, может ли одна или несколько компаний достичь доминирующего положения на рынке или же облачные технологии становятся открытой системой, в которой сотни или даже тысячи различных компаний создают части взаимодействующего облака, способного запускать различные приложения, сделанные миллионами разработчиков по всему миру[4].

Благодаря интернету, значительным экономическим выгодам и росту потребительского спроса они заставляют поставщиков электронных услуг интегрировать сети, создавать «сеть сетей». Некоторые компании, образующие облачную инфраструктуру, могут использовать экономию за счет масштаба, обладать ключевой интеллектуальной собственностью и преимуществами первопроходца, блокируя конкуренцию [Bolshakov, Bolshakova. 2015. P. 8–13]. В настоящее время органам государственного управления необходимо принимать осторожные, а не радикальные меры, продвигать открытые международные стандарты для облачных технологий, чтобы пользователи могли переключаться на поставщиков облачных услуг с минимальными затратами и рисками. Гибкая, дальновидная государственная политика и решения о закупках могут способствовать росту международной конкуренции (при отсутствии жестких указаний относительно конкретной архитектуры или набора стандартов для облачных технологий).

В 1980-х и 1990-х годах, когда персональные компьютеры получили наиболее широкое распространение, некоторые правительства использовали неправильный подход: они выбрали Microsoft Word в качестве своего государственного стандарта обработки информации, вместо того чтобы обмениваться открытыми стандартами (например, «Open Document Format»).

Одним из самых сложных вопросов, связанных с облачными цифровыми платформами, является электронное наблюдение в условиях трансграничных масштабов. В США граждане защищены от необоснованных обысков и арестов конституцией. В большинстве случаев полиция должна получить ордер на обыск для изучения данных на чьем-либо домашнем компьютере. Правовая коллизия заключается в том случае, если сведения находятся в облачной системе и центр обработки этих данных находится в другой стране. Появляется возможность возникновения ситуации, когда пользователи считают, что органы государственного управления могут организовывать наблюдение над каждым направлением их деятельности (тогда снижается готовность и эффективность использования облачных технологий).

Интеллектуальная собственность и ответственность

Предоставляя клиентам доступ к практически неограниченной вычислительной мощности и хранению данных, облачные сервисы могут облегчить обмен материалами, защищенными авторскими правами, через интернет. Проблема заключается в необходимости принимать специальные меры для охраны авторских прав поставщиками таких сервисов.

Органы государственного управления будут играть решающую роль в использовании облачных технологий. Они могут способствовать принятию широкого соглашения о стандартах не только для базовых сетевых протоколов и протоколов облачной связи, но и для взаимодействия на уровне сервиса[5]. Органам власти необходимо оценить, как действующие законы и нормативные акты в широкой сфере деятельности правительства будут влиять на развитие облачных технологий. В будущем госуправление должно принять новые политические решения, которые не будут ограничивать потенциал новых технологий (как инновационного подхода к информационным вычислениям и исследованиям).

Органы государственного управления могут повысить ценность облачных систем с помощью поддержки информационных экспериментов и

3 IBM Acquires Alchemy API, Enhancing Watson's Deep Learning Capabilities: http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/22414.wss

4 Anderson J.Q., Rainie L. The future of cloud computing. Pew Research Center. Elon University. 2010: http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.aspx

5 Thomson K. Arts Organizations and Digital Technologies: http://www.pewinternet.org/2013/01/04/arts-organizations-and-digital-technologies-3

организации предоставления новых услуг. Как и сам интернет, облачные технологии – это подход, который бросает вызов существующим бизнес-моделям, институтам и парадигмам регулирования. Попытки адаптировать существующие институциональные правила бюрократии к новым вычислениям позволяют укорениться интересам и замедлить инвестиции, необходимые для их широкого применения. Пол Джагер пишет, что инфраструктура облачных вычислений находится в дата-центре обработки данных и управляется третьей стороной, которая свободно предоставляет ресурсы[6]. Для «облака провайдера» подобная консолидация вычислительных ресурсов дает много преимуществ, вытекающих из централизованного управления и экономии за счет масштаба. Для «пользователя облака» способность набирать скорость доступа к вычислениям не только снижает общую стоимость, но и уровень ограничения интенсивности процессов, поскольку это устраняет необходимость в инвестициях и поддержании выделенной инфраструктуры. Благодаря данным технологиям, пользователи переносят бремя системного управления и защиты данных на поставщика облачного сервиса.

С. Браман отмечает, что ряд поставщиков таких услуг предлагает множество сервисов, которые предполагают использование облачных систем для управления базами данных, интеллектуального анализа информации и развертывания веб-сервисов [Braman, 2006. P. 240–325]. Их исследовательский потенциал варьируется от обработки огромного количества данных до решения сложных научных проблем управления. Коммерческие и индивидуальные услуги облачных вычислений уже доступны на всех известных платформах: Amazon, Yahoo, Salesforce, Desktop Two, Zimdesk и Sun Secure Global Desktop, усилия Google в этой области также вызывают большой интерес[7].

Продолжающиеся дискуссии о сетевом нейтралитете могут оказать значительное влияние на развитие и прогресс новейших технологий. Облачные вычисления в значительной степени зависят от стабильно функционирующей интернет-платформы. Если сетевой нейтралитет не гарантирован, то поставщики телекоммуникационных услуг, которые контролируют сетевое соединение, имеют возможность ограничить услугу провайдера облачных сервисов. Американский исследователь А. Одлижко подчеркивает, что без нейтралитета сети в рамках модели дифференцированного ценообразования на телекоммуникационное обслуживание провайдеры могут снимать прибыль, получаемую облачными сервисами. Для того чтобы облачные технологии эффективно функционировали, провайдеры должны иметь возможность управлять своими системами для планирования и определения приоритетов задач. Как отметил эксперт, облачные вычисления – это всего лишь крайняя форма вертикальной интеграции, выполняемая сторонними компаниями, а не поставщиками телекоммуникационных услуг (и на более высоких уровнях агрегации данных)[8].

Поскольку в Соединенных Штатах Америки нет универсального стандарта для защиты конфиденциальности, довольно сложно определить, какой тип конфиденциальности гарантирован облачными технологиями. Кроме того, облачные сервисы как субъект глобализированного мира функционально пересекаются с задачами государственной политики. С. Авери указывает на то, что законы США («Патриотический Акт», «Закон о национальной безопасности» и другие меры законодательства по регулированию безопасности) в сочетании со сложными технологиями сбора данных, предоставили для органов государственной власти безграничный доступ к электронной информации в любом контексте[9].

Благодаря личным, корпоративным и даже секретным данным и кодам, проходящим через сети облачных сервисов, создание баз данных, собираемых правительством в ходе тех или иных расследований, становится проблематичным. Правительственный подход к слежке и безопасности препятствует публичному доверию и использованию облачных систем. Основное опасение связано с тем, что доступные конфиденциальные данные или коды могут стать преградой в расследовании. Сложившееся недоверие и страх перед властью оказывает негативное влияние на некоторые сервисы Google.

Интернет-облако во многом перестало быть метафорой для обозначения электронной коммуникации. Облачные сервисы как способ хранения данных в удаленных местах или аренды сетевых инструментов предоставляют пользователям как большие возможности, так и проблемы. Результаты опроса, проведенного в США, демонстрируют, что 72% экспертов и 71% всех респондентов согласны, что к 2020 году большинство людей не будет работать с существующим программным обеспечением, установленным на персональных компьютерах общего назначения. Пользователи

6 IBM Acquires Alchemy API, Enhancing Watson's Deep Learning Capabilities: http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/22414.wss

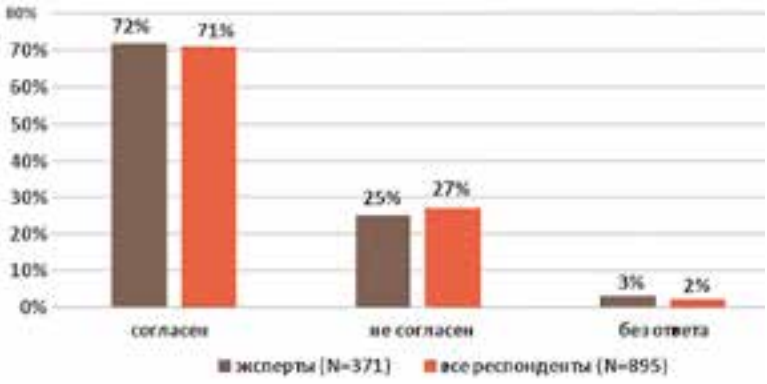
7 Odlyzko A. Network neutrality, search neutrality, and the never-ending conflict between efficiency and fairness in markets. Minneapolis, MN: Digital Technology Center. Retrieved July 2. 2008: http://www.dtc.umn.edu/Kodlyzko/doc/net.neutrality.pdf

8 Там же.

9 Avery S. Patriot Act haunts Google service. Globe and Mail. Retrieved July 2. 2008: http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080324.wrgoogle24/BNStory/Technology/home

Рисунок 1. Результаты ответов на вопрос: «Будущее за персональными компьютерами или за облачными сервисами?» (США, апрель 2018 года)[1]

Figure 1. The results of the answers to the question: 'The Future lies with personal computers or with cloud services?' (USA, April 2018).



1 *Anderson J.Q., Rainie L.* The future of cloud computing. Pew Research Center. Elon University. 2010: http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.asp

будут обращаться к облачным приложениям на базе интернета (таких, как Google Docs), а также к приложениям на смартфонах. Их разработчики будут создавать сервисы для поставщиков смартфонов и интернет-компаний.

Большинство инновационных работ будет выполняться в сфере облачных сервисов и вычислений (вместо разработок программ и приложений, функционирующих в операционной системе персональных компьютеров). 25% экспертов и 27% всех респондентов не согласны с тем, что к 2020 году большинство пользователей по-прежнему будет работать с программным обеспечением, установленным на персональных компьютерах общего назначения. Интернет-приложения, такие как Google Docs, и приложения, запускаемые на смартфонах, будут иметь отдельные функциональные возможности, но самые инновационные и важные программы будут работать на операционной системе персонального компьютера. Также респонденты не согласны с тем, что разработчики приложений в основном будут писать программы для таких компьютеров (**рисунок 1**).

В 2008 году бюллетень исследовательского центра «Pew Internet data memo» отмечал, что 69% американцев либо хранят данные в интернете, либо используют веб-приложения программного обеспечения аналогично облачному хранилищу, а также применяют учетную запись Hotmail или Gmail для электронной почты, сохраняя закладки в браузере Firefox или Google в интернете. Они также формируют сети дружбы в киберпространстве социальных сетей, таких как Facebook, поддерживают блог в «WordPress», сохраняют личные видео и фотографии на YouTube и Flickr, – это всего лишь некоторые из способов, которыми человек формирует свое коммуникационное пространство[10].

Облачные сервисы имеют широкий спектр проблем (надежность, совместимость, конфиденциальность и безопасность информационной среды), поскольку люди передают свою информацию под контроль сторонних организаций в удаленном месте. Исследователи Ж. Андерсон и Р. Ли из Университета Элона и Исследовательского центра Пью (США) пишут, что облачные сервисы продолжают тренд на расширение и доминирование в информационных сетях, поскольку предлагают множество функциональных преимуществ, позволяя пользователям иметь легкий индивидуальный доступ к инструментам и актуальной информации, в которых они нуждаются, где бы они ни находились, (локализуемым с любого сетевого устройства)[11].

Влияние цифровых технологий на уровень благосостояния людей: результаты опроса

Будущее общества за мобильностью как ключевым фактором успеха. Социум активно переносит свои коммуникации в открытое пространство и «3D-мобильное облако». Важно отметить, что обществу необходимо повышать социальную грамотность и определенные поведенческие правила, адаптированные к цифровому миру.

Исследователи из Университета Элона и Исследовательского центра Пью (США) провели онлайн-опрос в период между 11 декабря 2017 года и 15 января 2018 года. Для участия в проекте было приглашено около 10 000 экспертов и представителей целевой аудитории; последние поделились мнениями о будущем интернета и облачного сервиса. Из 10 тысяч приглашенных лиц, 1 150 респондентов приняли участие в исследовании[12]. Результаты опроса демонстрируют, что влияние электронной среды на благополучие людей, использующих цифровые инструменты для решения жизненных проблем, повышения качества жизни, довольно значительно. Несмотря на это, все чаще респонденты отмечают воздей-

10 Там же.

11 Там же.

12 Odlyzko A. Network neutrality, search neutrality, and the never-ending conflict between efficiency and fairness in markets. Minneapolis, MN: Digital Technology Center. Retrieved July 2. 2008: http://www.dtc.umn.edu/Kodlyzko/doc/net.neutrality.pdf

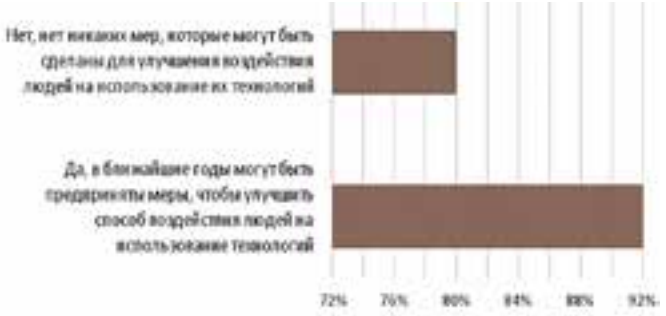
Рисунок 2. Результаты ответов на вопрос: «Почему, на ваш взгляд, это повлияет на благо людей? Какой может быть польза или вред от цифровых технологий?» (США, апрель 2018 года)[1]

Figure 2. The results of the answers to the question: 'Why, in your opinion, will this affect the welfare of the people? What could be the benefit or harm of digital technology?'(USA, April 2018)

1 Anderson J.Q., Rainie L. The future of cloud computing. Pew Research Center. Elon University. 2010: http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.aspx

Рисунок 3. Результаты ответов на вопрос: «Считаете ли вы, что могут быть предприняты какие-либо действия, направленные на сокращение или искоренение потенциального вреда цифровой жизни для благосостояния людей?» (США, апрель 2018 года)[1]

Figure 3. The results of the answers to the question: 'Do you think that any actions can be taken to reduce or eradicate the potential harm of digital life for human well-being?' (USA, April 2018)



1 Там же.

ствие цифровых технологий на уровень благосостояния, стресса, способность опрошенных эффективно трудиться, поддерживать активность в социальных сетях и др.

При ответе на вопрос: «Почему, на ваш взгляд, это повлияет на благо людей? Какой может быть польза или вред от цифровых технологий?» (**рисунок 2**), – 47% респондентов констатировали, что общий уровень благополучия отдельных индивидов повысится от использования цифровых технологий, 32% отметили, что цифровое воздействие на общественное благополучие будет вредным, а 21% указал на отсутствие значительных изменений в общественном благосостоянии людей. В то время как около трети опрошенных ожидают, что благополучие многих людей пострадает, подавляющее большинство респондентов полагает, что независимо от того, что может принести цифровое будущее, активность использования и погружения в цифровые сервисы сохранится. Также исследование выявило необходимость усиления роли государства в регулировании использования цифровых технологий для повышения безопасности среды.

На **рисунке 3** представлены результаты ответов на вопрос: «Считаете ли вы, что могут быть предприняты какие-либо действия, направленные на сокращение или искоренение потенциального вреда цифровой жизни для благосостояния людей?».

92% респондентов дали положительный ответ и подтвердили, что в ближайшие годы ожидают принятия мер, направленных на улучшение использования цифровых технологий. 8% опрошенных высказались отрицательно, отмечая, что нет никаких мер, которые могут быть предприняты для улучшения использования новых технологий. Результаты опроса показали, что существует необходимость реализации цифровых технологий для поддержания активности аудитории, более эффективного использования ресурсов. Итоговые данные репрезентативного опроса американского Исследовательского центра Пью следующие:

- 83% организаций подтверждают, что интернет и цифровые технологии делают современное общество более разнообразным;
- 81% опрошенных говорит о том, что новейшие технологии «очень важны» для продвижения современной культуры и искусства;
- 78% респондентов считают, что цифровые технологии «очень важны» для повышения активности аудитории;
- 64% респондентов полагают, что такие технологии «очень важны» для их организации при сборе средств, а две трети опрошенных (63%) говорят о том, что они «очень важны» в целях более эффективного распределения и использования ресурсов[13].

Участие массовой аудитории в различных мероприятиях теперь является нормой, чему способ-

13 Odlyzko A. Network neutrality, search neutrality, and the never-ending conflict between efficiency and fairness in markets. Minneapolis, MN: Digital Technology Center. Retrieved July 2. 2008: http://www.dtc.umn.edu/Kodlyzko/doc/net.neutrality.pdf

ствует цифровая культура. Исследования показали, что около 92% организаций, участвовавших в опросе, согласны с утверждением, что технологии и социальные сети сделали современные достижения искусства более востребованными. Платформы в интернете и социальных сетях позволили организациям культуры и искусства поощрять участие, обмен и демонстрацию таких достижений:

- 90% респондентов позволяют спонсорам делиться своим контентом по электронной почте, Facebook или Twitter;
- 82% опрошенных используют социальные сети для общения с участниками аудитории до, во время и после событий;
- 52% респондентов пользуются социальными сетями, для того чтобы организовать продвижение идеи – от возможных программных решений до поиска оптимального временного графика для организации мероприятия в форме сеанса или семинара;
- 35% используют цифровые сервисы определения местоположения, такие как Yelp, Google Latitude или Foursquare, чтобы более плотно взаимодействовать с меценатами;
- 28% принимают участие в продвижении своих идей в дискуссионных группах.

По мнению Кристин Томсон, консультанта по исследованиям в «Pew Internet», «большинство современных организаций активно используют инструменты для социальных сетей и, в остальном, считают, что это стоит инвестиций, времени и возможностей персонала». «На самом деле, – продолжает эксперт, – многие респонденты говорят о том, что они используют социальные медиа не только для продвижения своей работы, но и для привлечения аудитории, предоставления возможности ей самой программировать свои потребности в объектах культуры и искусства»[14].

Заключение

В заключение следует отметить, что новые инструменты имеют определенные недостатки. Организации в сфере культуры и искусства подчеркивают о сложностях борьбы с последствиями публичной критики в сетях и поиске дополнительных ресурсов, необходимых для производства цифрового контента и мониторинга социальных сетей. 74% опрошенных считают, что у их организации нет персонала или ресурсов, необходимых для эффективного использования потенциала таких сетей. Необходимым выводом из результатов проведенного анализа является перспектива повышения качества управления общественными процессами на основе эффективного обмена данными и ресурсами, что может способствовать проведению сложных междисциплинарных исследований, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем. Социологические исследования в США констатируют повышенные ожидания общества от использования облачных технологий органами государственного управления, подчеркивают общий рост значимости цифровых услуг.

14 The Future of Well-Being in a Tech-Saturated World: http://www.pewinternet.org/2018/04/17/the-future-of-well-being-in-a-tech-saturated-world/2018

Литература

Большакова Ю.М. О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции «электронного управления». *Власть*. 2014. № 7. С. 28–36.

Большакова Ю.М. Тенденции развития информационного пространства рунета. *Экономика и политика.* 2014. № 1(2). С. 43–47.

Bolshakov S., Bolshakova Y.M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote. *Asia social science.* 2015. Special Issue. Vol. 11. № 19. P. 8–14.

Braman S. Change of state: information, policy, and power. Cambridge: MIT Press, 2006. 545 p.

Jaeger P.T., Bertot J.C., McClure C.R. Public libraries and the Internet 2006: Issues, funding, and challenges. *Public Libraries*. 2007. Vol. 46(5). P. 71–78.

References

Bolshakov S., Bolshakova Y. M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote. *Asia Social Science.* 2015. Special Issue. Vol. 11. № 19. P. 8–14. In English

Bolshakova Y. M. On the problem of improving the quality of public administration and the implementation of the concept of 'E-Government'. *Vlast.* 2014. № 7. P. 28–36. In Russian

Bolshakova Y. M. Trends in the development of Runet information. *Ekonomika i politika*. 2014. № 1(2). P. 43–47. In Russian

Braman S. Change of state: information, policy, and power. Cambridge: MIT Press, 2006. 545 p. In English

Jaeger P. T., Bertot J. C., McClure C. R. Public libraries and the Internet 2006: Issues, funding, and challenges. *Public Libraries*. 2007. Vol. 46(5). P. 71–78. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-64-74

Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития

По материалам Гайдаровского форума-2019 «Россия и мир: Национальные цели развития и глобальные тренды»

ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ ПАНКРАТОВ, кандидат экономических наук, научный сотрудник научно-исследовательского центра государственной службы и управления Института государственной службы и управления, доцент кафедры информатики и прикладной математики 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: iy.pankratov@igsu.ru
НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА СВЕРТИЛОВА, кандидат технических наук, доцент кафедры информатики и прикладной математики 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: nv.svertilova@igsu.ru
ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА ЛИДЭ, кандидат экономических наук, директор Центра экспериментальных образовательных программ 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: en.lide@igsu.ru

Аннотация: В статье приведены и проанализированы актуальные вопросы различных сфер жизнедеятельности общества, связанных с развитием информационных и коммуникационных технологий, появлением таких концептов, как «цифровое государство», «цифровая экономика» и др.
Ключевые слова: Гайдаровский форум-2019, цифровое государство, цифровая экономика, цифровая трансформация государственного управления, цифровое здравоохранение, цифровые компетенции государственных гражданских служащих

Статья поступила в редакцию 7 апреля 2019 года.

Панкратов И.Ю., Свертилова Н.В., Лидэ Е.Н. Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития. По материалам Гайдаровского форума-2019 «Россия и мир: Национальные цели развития и глобальные тренды». *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 64–74.

DIGITAL TRANSFORMATION: RISKS AND THREATS, OPPORTUNITIES AND DEVELOPMENT PROSPECTS. According to the materials of the Gaidar forum-2019 'Russia and the World: National Development Goals and Global Trends'

IGOR U. PANKRATOV, Cand. Sci. (Economics) Associate Professor, Chair of informatics and applied mathematics Researcher, Public Administration and Civil Service Research Centre
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: iy.pankratov@migsu.ranepa.ru
NATALYA V. SVERTILOVA, Cand. Sci. (Technics) Associate Professor, Chair of informatics and applied mathematics
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.svertilova@migsu.ranepa.ru
ELENA N. LIDE, Cand. Sci. (Economics) Director of the Centre for Experimental Educational Programmes
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: en.lide@migsu.ranepa.ru

Abstract: This article presents and analyzes current issues of various spheres of social activity of the society related to the development of information and communication technologies, the emergence of concepts such as 'digital state', 'digital economy', etc.
Keywords: Gaidar Forum 2019, digital state, digital economy, digital transformation of public administration, digital healthcare, IT competences of state civil servants

The article was recieved on April 7, 2019.

Pankratov I.U., Svertilova N.V., Lide E.N. Digital transformation: risks and threats, opportunities and development prospects (according to the materials of the Gaidar forum-2019 'Russia and the World: National Development Goals and Global Trends'). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 64–74. In Russian

Введение

Цифровизация и цифровая трансформация сегодня стали общемировым трендом и являются причиной широкомасштабных преобразований практически во всех отраслях и сферах деятельности. Топ-менеджмент организаций постоянно сталкивается со стратегическими последствиями этих трансформаций для бизнеса, отраслевых экосистем, общества и государства [Digital Transformation of Industries, 2016. P. 3]. Кроме того, в этом контексте происходит обновление национальных целей и задач стратегического развития Российской Федерации [Панкратов, 2016. С. 73].

Участники юбилейного X Гайдаровского форума в РАНХиГС обозначили существующие проблемы цифровизации и всесторонне рассмотрели влияние технологий на различные отрасли экономики. Около 13,5 тысяч экспертов, представителей бизнеса и власти приняли участие в обсуждении преимуществ и недостатков внедрения цифровых технологий для личности, общества и государства в различных сферах общественной жизни. «Очень важным элементом форума было стремление всех уровней и ветвей власти активно взаимодействовать между собой и с экспертным сообществом. По-моему, никогда раньше ни на одном форуме не удавалось добиться такого взаимодействия», – подчеркнул ректор Академии В.А. Мау.

«Скорости и масштабы цифровизации несут в себе как огромные возможности, так и связанные с этим риски, в том числе необходимость постоянной модернизации инфраструктуры, нормативной и регуляторной базы, подходов к обеспечению общественной безопасности и защите персональных данных», – обратил внимание Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев на пленарной дискуссии «Национальные цели развития и глобальные тренды».

Чтобы сформулировать основные перспективы развития, возможности и угрозы, связанные с активным внедрением цифровых технологий в некоторые сферы деятельности и отрасли промышленности, рассмотрим тезисы из выступлений участников Форума по следующим направлениям:

а) цифровое здравоохранение;

б) цифровизация финансового сектора;

в) цифровизация государственного сектора;

г) цифровая трансформация отраслей промышленности (атомная отрасль, нефтегазовый комплекс, транспортный комплекс, сельское хозяйство и АПК и др.).

Цифровое здравоохранение

Вопросы цифровизации здравоохранения были затронуты на секциях «Цифровое здравоохранение. Будущее наступило?», «85 проекций национального проекта «Здравоохранение», «Экономические аспекты общественного здоровья» и других. Данное направление рассматривалось преимущественно как локомотив повышения эффективности системы здравоохранения. Оно должно присутствовать на всех этапах взаимодействия пациента с областью здравоохранения, начиная от профилактики заболеваний и заканчивая высокотехнологичной медицинской помощью. Одним из безусловных преимуществ цифровизации является ее широкий охват, что позволяет обеспечить решение многих задач медицины в местах с низкой плотностью населения, в сельской местности.

Состояние цифрового здравоохранения в Российской Федерации охарактеризовал Владимир Зеленский, директор Московского городского фонда обязательного страхования, который отметил некоторые возможности информационных технологий, особенно полезные для системы в целом и для пациентов, в частности. Он подчеркнул, что внедрение информационных технологий в сферу здравоохранения должно быть одним из этапов формирования единого языка общения медицинской среды и людей. «Весь мир движется к здравоохранению, ориентированному на результат, которое невозможно без человека, потому что результат – это состояние здоровья человека. Нам необходимо двигаться, с одной стороны, к налаживанию обратной связи с людьми, а с другой – к предоставлению людям информации о тех клиниках, в которые они обращаются за медицинской помощью. Для этого мы должны иметь структурированные данные обо всех медицинских организациях».

Если говорить о новациях и внедрениях, то здесь прежде всего стоит выделить разработку сервиса «Пандора», обеспечивающего доступ к данным о медицинской услуге и информирование застрахованных лиц об оказанной им за счет средств ОМС медицинской помощи. Сервис является интерактивным помощником в планировании мероприятий, связанных с заботой о здоровье и ведением здорового образа жизни. Застрахованным также доступны дополнительные возможности – электронная «таблетница» с проверкой взаимодействий и противопоказаний лекарственных препаратов, а также пространство для хранения копий медицинских документов. Идентификация в этой системе осуществляется на основе единой государственной системы Электронного правительства. Также В. Зеленский обозначил перспективы и направления совершенствования сервиса, в частности:

- совершенствование бесплатного защищенного мессенджера для взаимодействия с врачами и предоставление врачам доступа к данным личного кабинета застрахованного пациента;
- обмен данными и более глубокая аналитика для принятия решений;
- группировка медицинских услуг в эпизоды лечения и автоматизированная квалификация потенциально предотвратимых осложнений;
- поиск «подозрительных» услуг и таргетированные экспертизы качества;
- переход от обратной связи к вовлечению пациентов;

• контент для метеозависимых пациентов и пациентов, страдающих аллергиями;

• применение более совершенных подходов к управлению индивидуальными рисками пациентов.

В финале своего выступления спикер отметил необходимость изменения подходов к вопросам здоровья и к применению цифровых технологий как со стороны администраторов и врачей, так и со стороны самого пациента: «Если мы не изменим подход к пациенту, подходы к внедрению информационных технологий, мы получим некую административную машину, которая будет собирать данные для контроля или каких-то других административных целей, что не принесет пользу никому. Нам не нужно забивать гвозди цифровым микроскопом, мы должны пользоваться им для наших целей, не потому, что это модно, а потому что мы осознаем, что результат будет лучше…».

Таблица 1. Данные по эффективному внедрению цифровых технологий в здравоохранение

Data chart 1. Data on effective implementation of digital technologies in health care

Технологии	Безопасность	Качество	Доступность	Вовлеченность	Непрерывность
Электронная медицинская карта	+	+	+	+	+
Электронный паспорт здоровья		+	+	+	
Электронная регистратура		+	+		
Система контроля назначений заказов	+	+	+		
Электронная передача рецептов	+	+			+
Центральный архив DICOM изображений		+	+		
Персональный паспорт здоровья		+	+		+
Медицинские порталы		+	+	+	
Телемедицина		+	+		+
Бизнес-аналитика	+	+			
Штрих-кодирование и RFID	+	+	+		

Свое видение возможностей и угроз применения информационных технологий в сфере здравоохранения представил генеральный директор Национального медицинского исследовательского центра имени В.А. Алмазова, главный кардиолог России Евгений Шляхто. В первую очередь, он выделил матрицу соответствия различных информационных технологий в сфере здравоохранения определенным качественным характеристикам, таким как безопасность, качество, доступность, вовлеченность и непрерывность (**таблица 1**).

В соответствии с представленными данными существует только один инструмент (электронная медицинская карта), который на должном уровне позволит обеспечить такие характеристики системы, как безопасность, качество, доступность, вовлеченность и непрерывность. Другие инструменты (электронная регистратура и т.д.) затрагивают два или три аспекта, по большей части связанные с качеством и доступностью.

Особое внимание эксперт уделил вопросам ценностной медицины и применению интегративного подхода к оказанию медицинской помощи на основе таких элементов, как скриннинг, диагностика, подготовка к вмешательству, интервенция, восстановление и мониторинг. При этом единственно возможной реализацией данного подхода является именно цифровизация.

Специалисты видят и угрозы, и риски цифровизации здравоохранения, в частности:

• снижение возможности личного контакта между пациентом и врачом, ценность которого для медицины остается приоритетной;

• избыточная формализация оценки качества медицинских процессов и снижение возможности индивидуализации подхода;

• использование машинного обучения и искусственного интеллекта без четкой валидации эффективности созданных технологий;

• очень многие привлекательные сервисы для пациентов могут быть интересными коммерческими проектами, но в итоге не приводят к реальному улучшению здоровья популяции и отдельных групп пациентов;

• отсутствие обучения кадров и материальной базы для внедрения технологий, а также системы финансирования специалистов по цифровому здравоохранению в каждом лечебном учреждении;

• отсутствие изменения функции должности врача и иных медицинских работников и нормативов времени на работу с пациентами. Если сегодня до 80 процентов времени врач тратит на оформление медицинской документации, в том числе в электронном виде, то избыточная цифровизация без наличия механизмов упрощения ввода и обмена данными приведет к полному коллапсу собственно медицинской деятельности.

Также Евгений Шляхто подчеркнул, что самый быстрый эффект цифровизации – возможность учета всех видов услуг и оценки их результата в ближайшей и отдаленной перспективе, что позволит проводить качественное сравнение (бенчмаркинг) медицинских учреждений не по количеству больных и услуг, а по результату. У этого процесса есть несколько заинтересованных сторон:

• государство – в части повышения здоровья населения, снижения затрат, управляемости системой, контроля и прогнозирования;

• страховые компании – в части формирования системы оценки эффективности работы учреждений,

возможности выбора организаций, обеспечивающих более качественное лечение и отсутствие затрат на повторные госпитализации и др.;

- бизнес – в части производства лекарств и оборудования, контроля за внедрением, повышения конкурентоспособности, продвижения технологий, «риск-шеринга», ретроспективной и предиктивной аналитики, анализа больших данных, системы поддержки принятия решений и т.д.;
- IT-компании, провайдеры связи, интернет вещей и т.д. – в части разработки и коммерциализации сервисов, оборудования и услуг.

Одним из перспективных направлений деятельности в сфере цифровизации здравоохранения в Российской Федерации эксперты назвали формирование атласа как хранилища оперативной информации, способного соотнести показатели здоровья населения с критериями эффективности системы оказания медицинской помощи и ее ресурсным обеспечением [Королева, 2016. С. 247]. Другими задачами атласа могут стать:

- формирование целостной картины смертности, заболеваемости и ее структуры в области БСК (болезней в системе кровообращения) в комплексе с оценкой состояния медицинской помощи в Российской Федерации;
- выявление тенденций, наличия пробелов в видах оказания помощи, оценка доступности, ресурсов и создание предпосылок для выработки конкретных рекомендаций по улучшению ситуации;
- интеграция с другими сервисами и документами – региональными паспортами, регистрами, единой информационной системой, реестром медицинских работников и т.д.;
- интеграция в систему глобального здравоохранения в рамках действующего законодательства – ВОЗ, Европейские регистры и др.

Также перспективными направлениями цифровизации отечественного здравоохранения, по мнению участников Гайдаровского форума-2019, могли бы стать:

- единая нормативно-справочная информация, системы управления ресурсами здравоохранения, сбор и обмен данными об оказанной медицинской помощи, электронные услуги и сервисы для граждан (2018–2024 годы);
- «Умная клиника» (с 2024 года) – системы поддержки принятия врачебных решений, диагностика с применением искусственного интеллекта на основе больших данных, «бережливое производство», управление потоками пациентов;
- мониторинг пациентов (с 2024 года) – цифровые платформы для организации медицинских консультаций, системы дистанционного мониторинга состояния здоровья граждан с помощью персональных медицинских приборов;
- цифровая реанимация – снижение смертности и сроков пребывания в отделениях реанимации и интенсивной терапии, контроль за назначением и использованием лекарственных средств, аналитика по расходам на каждый случай лечения, поддержка принятия клинических решений;
- цифровая патоморфология – решение вопроса нехватки специалистов, доступность экспертизы по разным профилям, оперативность анализа и подготовки заключений, использование искусственного интеллекта;
- центр экспертной обработки медицинских изображений – стандартизация процессов исследований, распространение лучших практик в анализе изображений, обеспечение второго мнения, работа референс-центра, оперативность анализа и подготовки заключений, использование искусственного интеллекта;
- телемедицинские решения – УЗИ на смартфоне, удаленная диагностика.

Тем самым, за последнее время в России были приняты важные решения для развития электронного здравоохранения на государственном уровне, в частности, запущен федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе ЕГИСЗ», сервис «Пандора», постепенно собираются элементы для будущей платформы, в рамках которой можно будет создавать качественные и очень важные продукты для повышения здоровья нации.

Цифровизация финансового сектора

В своих выступлениях на секциях «Развитие и перспективы финансового сектора в России», «Цифровизация финансовых услуг: новый виток в развитии FinTech», «Криптовалюты: что говорит экономическая теория?» и других эксперты рассматривали различные аспекты функционирования финансовой и банковской систем и их отдельных компонентов в условиях цифровизации, оценивали риски и возможности, предсказывали будущее этого важнейшего сектора экономики. Так, например, Руслан Вестеровский, заместитель председателя ЦБ РФ, представил понимание новой цифровой финансовой инфраструктуры. Эта сложная конфигурация должна включать в себя платформу для удаленной идентификации; платформу быстрых платежей; платформу маркетплейс для финансовых услуг и продуктов, регистрации финансовых сделок и т.д.; систему передачи финансовых сообщений; платформу для облачных сервисов; платформу на основе распределенных реестров. Данные направления являются приоритетными для банка России, нацелены на развитие конкуренции и получение гражданами более качественных и доступных по стоимости услуг.

Представители других финансовых организаций также познакомили участников дискуссии со своим видением процессов цифровой трансформации финансового сектора и презентовали некоторые текущие проекты. Например, Александр Ведяхин, первый заместитель председателя правления Сбербан-

ка, рассказал о краудлендинговой платформе банка, когда физическое лицо предоставляет заем юридическому лицу с возможностью оценки рисков. При этом в большинстве таких сделок Сбербанк является соинвестором. По словам Алексея Жданова, заместителя председателя правления Россельхозбанка, в последнее время происходит серьезная трансформация классической сети подразделений, всех каналов и способов обслуживания, сегментация клиентов по предпочтениям и т.д. По мнению спикера, сегодня цифровая трансформация банковского сектора в России сосредоточилась в нескольких важнейших сегментах. Это, в частности, дезинтермедиация в банковской сфере; межсегментная и внутрисегментная конкуренция, изучение поведенческих моделей клиентов; анализ агрорисков и т.д. Управляющий директор Ассоциации ФинТех Татьяна Жаркова сказала, что на ее площадке реализуются проекты удаленная касса, проект «цифровой профиль» совместно с ФИНОПОЛИС, позволяющий создавать реально цифровые услуги. В рамках технологии распределенных реестров – платформы Мастерчейн разработан ряд модулей и реализованы проекты «электронная закладная», цифровой банковский аккредитив и т.д.

Однако не все эксперты согласны с безоблачными перспективами цифровизации. С критикой финансовых технологий в России выступил директор Института прикладного анализа данных Алексей Минин. Банковскую систему России он сравнил с театром инноваций с характерной ключевой особенностью – потрясающим феноменом, заключающимся в низкой потребности в инновациях, которая несет угрозу для будущего страны. Также он представил ближайшее будущее финансовой и банковской системы страны, которое тезисно можно описать следующим образом:

- трансформация бизнес-модели приведет к тому, что мы будем иметь дело с экономикой эффективных рынков[1], в которой нет места банкам в качестве посредников;
- цифровая экономика решает проблему асимметрии информации для покупателя и продавца. В результате останется самый эффективный банк, самый эффективный маркетплейс – получается двухуровневая банковская система, в которой есть один банк и один регулятор;
- произойдет рождение сверхновой системы, мы увидим «схлопывание» двух этих структур в единую платформу управления ликвидностью;
- остается одна экосистема – экономика Российской Федерации и банк, который суперэффективно финансирует, системно видит все риски, регулятор, который все это понимает;
- единственный путь – система распределения капитала в масштабах страны – абсолютно не имеющая ничего общего с традиционным банкингом. Все это требует огромного количества технологий;
- у нас осталось мало времени. Необходимо начать системную работу и смотреть в сторону открытых инноваций.

Кроме того, существуют риски цифровой трансформации [Ленчук, Власкин, 2018. С. 15]. Ряд экспертов опасается всплеска безработицы из-за цифровизации банковского сектора: количество банков будет постепенно снижаться, а основной объем работы будет автоматизирован. В итоге окажутся не нужны не только банкиры, но и аудиторы и бухгалтеры, по крайней мере, те, что работают на рядовых позициях и не обладают уникальными знаниями.

Тем самым, цифровизация банковского сектора представляет собой своеобразный вызов классическому банкингу и неизбежно приведет к функционированию финансовых организаций как открытых экосистем, что позволит создать общую функциональную среду вместо разрозненных направлений, по которым сейчас работает каждая финансовая организация.

Цифровизация государственного сектора

Одним из идеологов «концепта цифрового государства» [Панкратов, Свертилова, Лидэ, 2018. С. 40] в Российской Федерации является Мария Шклярук, научный руководитель программы Chief Digital Tranformation Officer ВШГУ РАНХиГС. В своем выступлении она сформулировала проблемы на пути цифровой трансформации государственного сектора в России. Так, по мнению спикера, внедрение информационных технологий поверх старых неэффективных процессов приводит к «автоматизации бардака», что не дает перейти к непосредственной оптимизации процессов, когда данные используются для принятия решения. Это ведет к непониманию новой роли государства, задач государственных органов, когда госслужащие теряют ту часть своей деятельности, в которой они выступают простыми посредниками между людьми и их данными, или между организациями. «Когда говорят, что компании уходят в цифровую трансформацию, то это означает появление новых продуктов или процессов с радикально другим качеством и новым продуктом. Мы пока не можем понять, что это значит для системы государственного управления». Необходимо решить и ряд этических проблем цифровизации органов государственной власти [Буров, Петров, Шклярук, Шаров, 2018. С. 20]. Кроме того, пока отсутствует инфраструктура сбора и анализа данных. Процессы в государстве должны быть выстроены таким образом, чтобы данные являлись составной частью принятия решений. Для решения этой задачи нужны люди с определенными компетенциями. Сейчас таких специалистов крайне мало. При этом «культура их взаимодействия резко отличается от той, которую мы наблюдаем в системе государственного управления сейчас», – отметила эксперт.

1 «Companies with Better Digital Business Models Have Higher Financial Performance». Center for Information Systems Research, MIT Sloan Management, Research Briefing Volume XIII, Number 7, July 2013

Мария Шклярук видит несколько направлений, на которых можно действовать уже сегодня, в 2019 году. Так, в органах государственной власти следует запустить механизмы мотивации, подбора, обучения непрерывного развития и оценки компетенций по направлениям современных методов обработки, анализа больших данных, цифрового сервис-ориентированного подхода, проектного управления и управления изменениями. Надо создавать, выявлять, продвигать решения, которые смогут стать прототипами будущих суперсервисов в пилотных регионах, быстро тиражировать удачные решения и открывать доступ к интеграции сервисов не только государственных органов. Такие сервисы требуют создания архитектурных функций и проектирования центрального архитектурного ядра платформы, строительства единой государственной архитектуры данных. На следующем этапе следует построить дорожные карты разработки, внедрения суперсервисов и поэтапной замены ряда унаследованных решений, создать IT-ресурсы, обеспечивающие взаимодействие и обмен опытом проектных команд цифровизации «по горизонтали», должна быть построена масштабируемая облачная инфраструктура эксплуатации и поддержки платформы. Государство должно быть заинтересовано в создании новой культуры государственных услуг и внутренней культуры органов власти, а для этого создавать, искать и поддерживать «островки» этой новой культуры. Кроме того, новая система потребует кадров определенной квалификации, для чего надо обеспечить непрерывное интегрированное обучение всех сотрудников органов власти, вовлеченных в принятие решений и вспомогательные процессы, связанные с цифровой трансформацией. Должны быть определены ресурсы и выстроены процессы переработки и оптимизации нормативных документов для приведения их в соответствие с моделью суперсервисов. Все эти задачи требуют финансирования, для достижения эффективности которого надо приступить к пересмотру правил расходования бюджетных средств на цифровизацию, создав прозрачную систему взаимодействия с разработчиками и поддерживать использование гибких методов проектирования и внедрения решений. Происходящим процессам необходимо придать открытость, осуществлять гражданский контроль, вынести все происходящие процессы на общественное обсуждение, организовать обратную связь с гражданами-пользователями платформы.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Максим Акимов, отметил необходимость реализации базовой фазы цифровизации, которую он охарактеризовал как способность «ключевых информационных систем оперировать друг с другом, иметь гармоничную архитектуру, которая была бы толковым языком описана, создать и прописать внятный режим оперирования данными на стороне государства, обеспечить технологические возможности базовых платформ, создать шоссе данных и т.д.». При этом в качестве первоочередных задач он обозначил следующие:

- приведение в порядок, «причесывание» базовых ключевых информационных ресурсов (ЕГРН, Единая паспортная база, реестр населения, реестр юридических лиц и др.) с точки зрения их интероперабельности и готовности выдавать сервисы для алгоритмизированного предоставления государственных услуг и взаимодействия с частными провайдерами;
- создание национальной системы управления данными;
- формирование системы мотивации ведомств с точки зрения цифровой трансформации и выдачи пакетов услуг;
- решение задач по обучению, в том числе и в регионах.

Заместитель министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Максим Паршин подвел некоторые итоги и рассказал о перспективах функционирования платформы «Электронное правительство» в России. Он отметил, что за 2018 год число пользователей портала государственных услуг увеличилось на 21 млн человек, до 86 млн человек. Количество посещений портала возросло более чем на 30%, до 582 млн. В среднем ежедневно на www.gosuslugi.ru заходили 1,6 млн пользователей. Кроме того, министерством была поставлена задача создания 25 суперсервисов, каждый из которых должен осуществляться проактивно, онлайн, без участия чиновников (**таблица 2**):

Трансформация этих сервисов неизбежно приведет к трансформации государственных систем. Также спикер совершенно справедливо отметил, что «государственные данные – это ещё не актив, а «полезные ископаемые», которые необходимо конвертировать в платформенные решения».

По мнению экспертов, основные задачи цифровой трансформации государственного управления [Duhamel, 2017. P. 210] сосредоточены в следующем. Необходимо изменить саму систему государственного управления, систему государственных услуг, перераспределить функционал. «Цифра» сейчас выступает драйвером развития для всей системы государственного управления, которая к этому радикально не готова. Необходимо управлять изменениями в ситуации тех нормативных рисков, которые создало само государство. Цифровая трансформация требует подготовки высококвалифицированных кадров. В государственном аппарате вплоть до муниципалитетов, в отраслевых ведомствах и в правоохранительной системе пока нет или наблюдается ярко выраженный дефицит работников с соответствующими компетенциями. По некоторым оценкам, необходимо переобучить не менее 1 млн специалистов, а значит, максимально оперативно разработать соответствующие программы. Этот вызов стоит перед всей системой традиционного образования. И заключительное пожелание – мотивировать ведомства добиваться цифровой зрелости.

Таблица 2. Суперсервисы в Российской Федерации

Data chart 2. Super services in the Russian Federation

1	Оформление европротокола онлайн
2	Оформление социальных пособий
3	Поступление в вуз онлайн
4	Регистрации по месту пребывания/прописки и предоставление сведений паспортных сервисов онлайн
5	Цифровое исполнительное производство
6	Цифровой полис ОМС и прикрепление к медицинской организации онлайн
7	Рождение ребенка
8	Утрата близкого человека
9	Обеспечение граждан льготной категории техническими средствами реабилитации
10	Безбумажные перевозки людей и грузов
11	Оформление приглашений и заявлений на получение виз онлайн
12	Правосудие онлайн (мировые суды)
13	Господдержка бизнеса
14	Уведомление и обжалование штрафов онлайн
15	Подача заявлений в правоохранительные органы онлайн
16	Обеспечение граждан льготной категории санаторно-курортным лечением
17	Регистрации бизнеса
18	Онлайн помощник при инвалидности
19	Разрешения для бизнеса в цифровом виде
20	Электронный трудовой договор
21	Цифровые документы об образовании онлайн
22	Электронный лист нетрудоспособности
23	Индивидуальное жилищное строительство
24	Расчет и назначение пенсии онлайн
25	Регистрация нарушения правил ПДД и благоустройство

Цифровая трансформация отраслей промышленности

Аспекты цифровой трансформации различных отраслей экономики рассматривались на множестве секций, в том числе, «Государство и бизнес на пути цифровой трансформации агропромышленного комплекса», «Системные программы трансформации современных компаний: роль обучения и развития», «Люди в экономике данных», «Трансформация моделей корпоративного управления в эпоху четвертой промышленной революции», «Цифровая прослеживаемость – новые горизонты цифрового государственного управления товарными рынками и рынками услуг», «Цифровые таланты: как готовить цифровых лидеров бизнеса» и т.д.

Атомная промышленность.

Представители Росатома отметили, что одним из важных этапов цифровой трансформации обеспечения импортозамещения, выполнения обязательств перед государством в рамках реализации национальной программы «Цифровая экономика» и разработки продукции гражданского назначения предприятиями ОПК стало утверждение в 2018 году единой цифровой стратегии компании. Приоритетные направления стратегии включают цифровизацию основных внутренних процессов и функций корпорации, разработку и вывод на рынок цифровых продуктов Росатома, участие госкорпорации в развитии цифровой экономики, в частности, создание инновационных центров по сквозным технологиям.

Важным элементом Единой цифровой стратегии Росатома является сотрудничество с другими крупными компаниями и корпорациями, работающими над развитием и внедрением цифровых технологий, образовательными учреждениями, компаниями ИТ-рынка, институтами развития, органами государственной власти, занимающимися вопросами цифровой экономики на федеральном и региональном уровнях, и другими участниками процесса цифровизации как в Российской Федерации, так и на международной арене. Частью Единой цифровой стратегии стали Программа организационных преобразований и Программа формирования профессиональной команды и эволюции цифровой корпоративной культуры, которые подразумевают развитие цифровых компетенций всех категорий персонала, включая топ-менеджмент, руководителей среднего и младшего звена, специалистов.

Современные условия рынка требуют от госкорпорации не только компетенций по строительству АЭС, но и предоставления большого комплекса услуг, например, создания цифровых двойников объектов и других высокотехнологических решений. Поэтому на предприятиях «Росатома» активно внедряются собственные цифровые продукты и платформы.

По словам директора по цифровизации Росатома Екатерины Солнцевой, «внедрение цифровых технологий в любую сферу деятельности, в частности, в энергетическую, в первую очередь нацелено на оптимизацию использования имеющихся ресурсов, сокращение издержек как производителей ресурсов, так и потребителей. «Для любой компании (и Росатом не исключение) цифровизация – это, во-первых, возможность существенно повысить эффективность внутренних процессов, во-вторых, перспектива ускорения экспансии и вывода на рынок новых продуктов и, наконец, цифровые технологии сами по себе могут быть продуктом».

Нефтегазовая отрасль

Николай Долгов, начальник управления развития и подготовки кадров департамента по работе с персоналом ПАО «Газпромнефть» отметил, что цифровая трансформация и работа с данными в нефтегазовой отрасли – это необходимость, вызванная не только экономическими факторами, но и факторами безопасности. Именно с помощью цифровизации можно вывести людей с особо опасных участков работ, которые всегда присутствуют на производстве, сделать их работу более безопасной и сохранить жизни, предупредить аварийные ситуации. Поэтому возникает необходимость использования данных, не только связанных с поведением клиента (как это делают многие ИТ-компании и банки), а данных, связанных с работой сложных природных и технологических

систем. Например, стоит отметить такой проект, как когнитивный геолог, который помогает принимать сложные решения без проведения очень затратных и натурных испытаний, чтобы понять, где будут скважины и т.п.

Транспортный комплекс

Представители министерства транспорта Российской Федерации, ассоциации «Цифровой транспорт и логистика» отметили необходимость системного подхода в создании единого цифрового пространства транспортного комплекса на основе единых стандартов и правил взаимодействия. Говоря о конкретных проектах, они определили несколько направлений, в частности:

- организация мультимодальных грузовых перевозок;
- организация прямых смешанных пассажирских перевозок;
- управление цифровой транспортной инфраструктурой и транспортными средствами на основе единых стандартов и на общих телематических платформах;
- обеспечение функциональной и транспортной безопасности;
- организация управления транспортным комплексом и его развитием на основе агрегации данных непосредственно от источников.

Полную характеристику перспективы внедрения «цифры» на транспорте дал Антон Замков, директор ассоциации «Цифровой транспорт и логистика»: «…государственный сегмент цифровой платформы транспортного комплекса России возьмет на себя формирование стандартов единой цифровой среды доверия, станет единым окном цифровых и информационных услуг между участниками транспортного рынка и государственными органами власти, будет единым банком данных о транспортной инфраструктуре, обеспечит контроль качества транспортных услуг, реализует социально-значимые цифровые сервисы, создаст основу цифрового обеспечения безопасности населения на транспорте. Формирование мультимодальной логистики будет способствовать развитию транспортных коридоров для закрепления России в качестве главной транзитной зоны между Азией и Европой».

Цифровая прослеживаемость товаров

Как было отмечено участниками экспертной дискуссии «Цифровая прослеживаемость – новые горизонты цифрового государственного управления товарными рынками и рынками услуг», создание единой системы прослеживаемости товаров ЕАЭС будет способствовать ускорению процессов свободного перемещения товаров, обеспечит построение актуальной статистической и аналитической отчетности и оптимизацию логистических цепочек и цифровой транспортной инфраструктуры.

Бизнесу это позволит снизить операционные издержки за счет сокращения транзакционных платежей, исключения дублирующих и многочисленных параллельных систем прослеживаемости и упрощения контрольных процедур, выполняемых государственными органами, а также обеспечит дополнительный доход благодаря новым источникам информации о ситуации на рынке. Кроме того, добросовестные предприниматели смогут увеличить выручку за счет замещения контрафактной продукции легальной, оптимизировать документооборот и обмен информацией с государственными органами и исключить возможность заключения сделок с недобросовестными участниками рынка.

Розничным сетям станет проще искать нужную продукцию, мониторить и анализировать цены на конкретные виды товаров. Логистические операторы, финансовые и страховые компании получат возможность выйти на новые рынки и адресно предлагать свои услуги.

Потребителям будет предоставлена полная информация о товаре, его наличии в точках продаж и ценах. Они получат гарантии того, что приобретаемая продукция легальна, качественна и безопасна. При этом система позволит реализовать функцию контроля за качеством товара со стороны потребителей [Андреева, 2018. С. 71]. Она будет поддерживать, как минимум, два дополняющих друг друга вида прослеживаемости:

- прослеживаемость маркированных товаров (предполагается наличие особого маркера, например, метки RFID или штрихового кода на каждом изделии);
- документарная прослеживаемость товаров (поддерживается загрузкой в систему электронной сопроводительной документации).

Также рассматривался вопрос увязки единой системы прослеживаемости и транспортной прослеживаемости для транзитных грузов – формирование условий для так называемого «зеленого коридора» транзита через территорию ЕАЭС.

Сельское хозяйство

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Алексей Гордеев отметил, что бизнесу и государству необходимо прежде всего обеспечить потребителя продукцией, и именно с этой целью внедрять цифровые технологии на протяжении всей цепочки «производитель – потребитель». По его мнению, в сфере АПК существует довольно сильная конкуренция, которая вынуждает предпринимателей использовать в своем бизнесе цифровые технологии для анализа большого объема информации, налаживания коммуникационных связей с партнерами и государством.

В свою очередь, глава администрации Тамбовской области Александр Никитин выделил два этапа развития цифровой трансформации АПК, в частности, цифровизацию производственных процессов и перевод агропродовольственных рынков на цифровую платформу. Он также отметил реализацию таких

Рисунок 1. Преимущества, связанные с ИИ

Figure 1. Advantages for the recruiter associated with the introduction of artificial intelligence systems

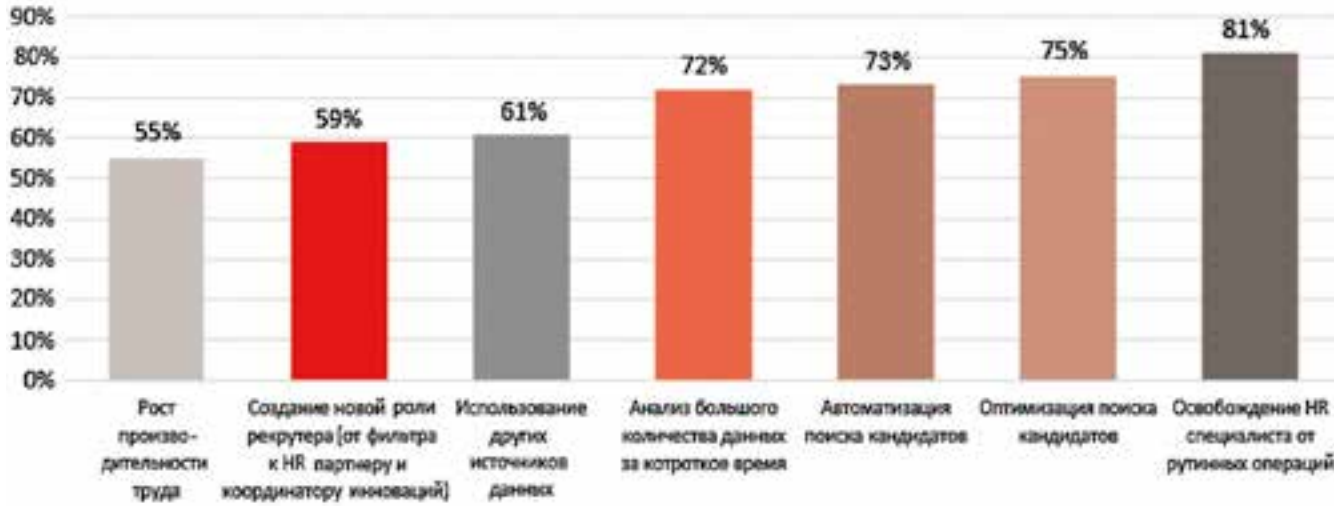
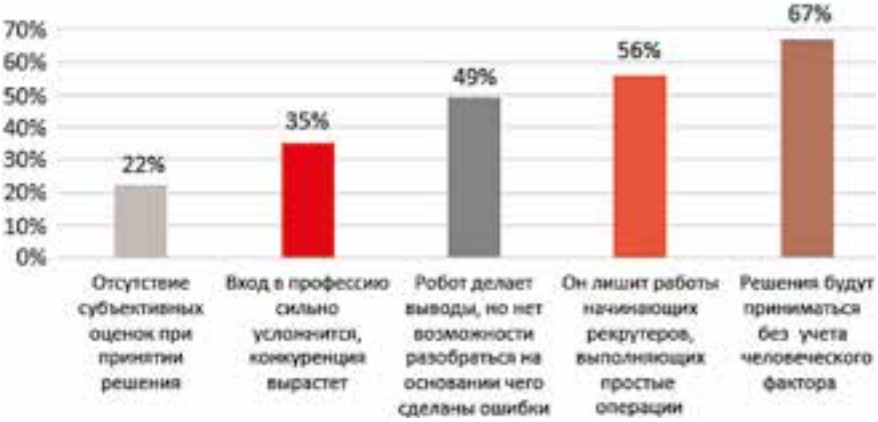


Рисунок 2. Риски, связанные с ИИ

Figure 2. Risks for the recruiter associated with the introduction of artificial intelligence systems



проектов, как «Умные поля», «Умные фермы», «Умные теплицы». В скором будущем в области будет внедрена технология «Умный сад», а также первая альфа-версия цифровой платформы агропромышленного комплекса, которая разработана совместно с научным центром «Сколково» и «Ростелекомом». Все эти нововведения позволят улучшить и ускорить цифровую трансформацию в сельском хозяйстве.

Заместитель руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному контролю Николай Власов особо отметил внедрение системы Меркурий – государственной информационной системы по учету электронных ветеринарных сертификатов (ЭВСД), интегрированной примерно с 31 000 внешних информационных систем. До 1 июля 2019 года подключиться к системе обязаны все, чья деятельность связана с каким-либо этапом оборота товаров животного происхождения. Это касается всех производителей и дистрибьюторов поднадзорных Госветконтролю товаров: розничных магазинов, оптовых баз, молочных заводов и мясокомбинатов, птицефабрик и производителей морепродуктов, ферм, племенных хозяйств, а также общепита, торговых сетей и логистических центров. Также зарегистрироваться должны государственные ветврачи, обслуживающие названные предприятия.

Кадровое обеспечение цифровой трансформации

Ведущие мировые и российские эксперты в области образования и развития персонала обсудили глобальные вызовы развития цифровых навыков, модели компетенций для цифровой экономики в контексте непрерывного образования, новую роль преподавателей в обучении цифровым навыкам, подготовку ИТ-профессионалов в области новых технологий, передовые образовательные технологии, а также оптимальный баланс цифровых, профессиональных и «мягких» навыков в процессе обучения.

Так, Евгений Плаксенков, преподаватель Московской школы управления «Сколково», говоря о лидерах в условиях цифровизации, сформулировал их ключевые способности. По его мнению, это способность к переобучению как компетенция, возможность развития амбидекстрии, готовность к будущему и т.д.

Игорь Баранов, проректор Корпоративного университета Сбербанка, акцентировал внимание на внедрении особых подходов к обучению цифровых лидеров. «Мы рассматриваем цифровые навыки как «третью корзину», не менее значимую, чем «корзины» профессиональных и «мягких» навыков. Новизна, разнообразие и требуемая скорость развития цифровых навыков создают множество новых вызовов для образования как в классических, так и в корпоратив-

Таблица 3. Трансформация HR в эпоху цифровизации

Data chart 3. HR transformation in the digital age

2018		2025	
Место	Название	Название	Место
1	Рекрутмент	Скаутинг, поиск талантов	3
2	Делопроизводство	Нет	
3	Брендинг	Брендинг	4
4	Корпоративная культура	Корпоративная культура	2
5	Технологии	Технологии	1
		Трекинг и мониторинг сотрудников	5

ных университетах – от выбора методов формирования контента и приоритетных технологий обучения до обсуждения самой необходимости преподавателей и их роли в учебном процессе» [PWC, 2015. P. 87].

Григорий Аветов, ректор Школы бизнеса «Синергия» отметил популяризацию для привлечения внимания аудитории термина «Edutainment» (Education + Entertainment), то есть «игрового обучения и формы учебного процесса в условных ситуациях, направленного на воссоздание и усвоение общественного опыта во всех его проявлениях: знаниях, навыках, умениях, эмоционально-оценочной деятельности» [Postawa, 2017. P. 43], и призвал обратить внимание на такие направления, как геймификация, формирование рейтингов, проведение соревнований, создание инструментов вовлечения внимания, push уведомлений и т.д.

Доклад Михаила Жукова, управляющего директора компании HeadHunter, был основан на результатах опроса специалистов о влиянии цифровизации, в особенности, искусственного интеллекта, на процессы подбора персонала. Эксперты в области HR выделили задачи, которые будет решать искусственный интеллект (ИИ), в частности:

- воспроизведение человеческих эмоций;
- распознавание речи и анализ лица;
- определение эмоций человека по лицу и жестикуляциям;
- оценка по цифровому следу;
- digital обучение (останутся только роботы-тренеры);
- премирование сотрудников;
- проведение exit интервью перед увольнением.

HR-специалистами были выделены преимущества (**рисунок 1**) и риски (**рисунок 2**) для рекрутера, связанные с внедрением систем искусственного интеллекта, а также возможное изменение кадровых процессов с учетом цифровизации (**таблица 3**).

Заключение

Проанализировав основные выступления спикеров и экспертов Гайдаровского форума-2019 «Россия и мир: Национальные цели развития и глобальные тренды», касающиеся влияния цифровизации на различные сферы общественной жизни и экономики, можно сделать следующие обобщающие выводы.

Во-первых, вопросы цифровизации стали по-настоящему международными и вышли на глобальный уровень и затрагивают сегодня в большей степени не технологическую составляющую, а культурную и социальную трансформацию общества. Выработка единых цифровых стандартов, регуляторов, подходов к пониманию киберпространства, защиты персональных данных и информационной безопасности требуют совместного обсуждения и скоординированных действий [Accenture Digital Business Era, 2017. P. 51].

Во-вторых, экономические и социальные последствия цифровизации неоднозначны и поднимают серьезные вопросы о более широком и глубинном понимании процессов цифровой трансформации [Omar, 2016. P. 310]. Хотя очевидно, что цифровые технологии преобразуют большинство отраслей и несут дополнительные конкурентные преимущества, существует целый ряд проблем (рисков), которые необходимо понимать, прогнозировать и по возможности не допускать. Среди них особо стоит отметить вопросы информационной безопасности и необходимости устранения цифрового неравенства (большинство регионов Российской Федерации полностью не оцифрованы), а также социальные риски, связанные с роботизацией (следствие – потеря рабочих мест, сложность получения необходимых профессиональных навыков и цифровых компетенций).

В-третьих, промышленная революция и развитие цифровых технологий стали неотъемлемой частью человеческого существования, разрушив некоторые его фундаментальные принципы. Мир стал более хаотичным и сложным как для понимания, так и для управления, отношения между гражданами и государствами также претерпели существенные изменения. Такие преобразования оказывают значительное влияние на систему государственного управления, особо подчеркивая устаревший характер веберовской модели, все еще функционирующей во многих странах мира, и исчерпанный потенциал модели «нового государственного управления» (New Public Management) [Pollit, 2007. P. 14]. В то же время появление таких понятий, как «цифровое государство» [Dunleavy, Margetts, 2010. P. 15], «цифровая экономика» и т.д., понимание их роли в различных сферах общественной жизни предваряет новый формат сотрудничества между государственной администрацией, обществом и отдельными гражданами. Соответственно, постепенно набирает обороты наиболее продвинутая форма государственного управления, в которой цифровые технологии предстают центральным элементом системы и предполагают формирование единой платформы [O'Reilly, 2010. P. 27]. Такие тенденции, как цифровизация всех сфер жизнедеятельности в сочетании с социальными преобразованиями и последующей трансформацией государственного управления, необратимы и вза-

имосвязаны, хотя и происходят разными темпами. Это приводит к необходимости внедрения ***новой целостной архитектуры*** государственного управления, способной минимизировать напряженность, устранить разрыв между технологически развитыми бизнес-структурами (а они не могут быть другими в условиях глобальной конкуренции), отдельными гражданами (которые становятся все более требовательными к качеству услуг и информации) и органами государственного управления (которые в силу своей инертности продолжают функционировать в рамках «устаревших» моделей).

Сегодняшние нововведения через десять лет перестанут быть инновациями и станут частью эффективного государственного управления, ориентированного на результат, что обеспечит высокий уровень конкурентоспособности российской экономики в долгосрочной перспективе.

Литература

Андреева Л.В. Создание системы прослеживаемости товаров в евразийском экономическом союзе: цели, перспективы, организационно-правовая основа. *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право*. 2018. № 2 (15). С 70–78.

Буров В.В., Петров М.В., Шклярук М.С., Шаров А.В. Государство-как-Платформа: эффекты реализации и управление развертыванием. *Государственная служба*. 2018. № 4 (114). С. 17–26.

Королева Е.Ф. Оценка качества и эффективности медицинской помощи: система критериев. *Молодой ученый*. 2016. № 19. С. 247–248.

Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Формирование цифровой экономики в России: проблемы, риски, перспективы. *Вестник Института экономики РАН*. 2018. № 5. С. 9–21.

Панкратов И.Ю. Цифровые технологии государственного управления. *Государственная служба*. 2016. № 3 (101). С. 72–76.

Панкратов И. Ю. Свертилова Н. В., Лидэ Е. Н. Цифровое государство: новая матрица компетенций для цифровой трансформации. *Государственная служба*. 2018. № 1 (111). С. 38–43.

Accenture, Digital Business Era: Stretch Your Boundaries. Accenture Technology Vision. 2015.

Digital Transformation of Industries. World Economic Forum. 2016.

Duhamel F., Gutiérrez-Martínez I., Macias-Figueroa J. E., Luna-Reyes L. F., and Picazo-Vela S. Best Practices in the Management of IT Outsourcing in the Public Sector. In Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o '17). Charles C. Hinnant and Adegboyega Ojo (Eds.). ACM, New York, NY, USA. 2017. P. 596–597.

Dunleavy P., Margetts, H. The Second Wave of Digital Era Governance. *American Political Science Association Conference, 4 September 2010*; Washington DC, USA. URL: http://eprints.lse.ac.uk/27684.

Omar A., Weerakkody V., Millard J. Digital-enabled Service Transformation in Public Sector: Institutionalization as a Product of Interplay Between Actors and Structures During Organisational Change. In Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '15–16). ACM, New York, NY, USA. 2016. P. 305-312.

O'Reilly T. Government as a Platform. In: D. Lathrop eds., Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol, Calif.: O'Reilly Media. 2010. P. 13-40.

Pollitt C. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Public Management Review*. 2007. № 8. P. 110-114.

Postawa A. Trends in Digital Education. *Edutainment.* 2017. № 1. https://jecs.pl/index.php/EDUT/article/view/10.15503.edut.1.21.31

People strategy for the digital age: A new take on talent. PWC. 2015.

References

Accenture, Digital Business Era: Stretch Your Boundaries. Accenture Technology Vision. 2015. In English

Andreyeva L. V. Creation of a system of traceability of goods in the Eurasian economic Union: goals, prospects, organizational and legal basis. *Mezhdunarodnoye sotrudnichestvo evraziyskikh gosudarstv: politika. ekonomika. pravo*. 2018. №2 (15). P. 70-78. In Russian

Burov V. V., Petrov M. V., Shklyaruk M. S., Sharov A. V. 'State-as-Platform': implementation effects and deployment management. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. №4 (114). P. 17-26. In Russian

Digital Transformation of Industries. World Economic Forum. 2016. In English

Duhamel F., Gutiérrez-Martínez I., Macias-Figueroa J. E., Luna-Reyes L. F., and Picazo-Vela S. Best Practices in the Management of IT Outsourcing in the Public Sector. Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research. Charles C. Hinnant and Adegboyega Ojo (Eds.). ACM, New York, NY, USA. 2017. P. 596–597. In English

Dunleavy P., Margetts, H. The Second Wave of Digital Era Governance. *American Political Science Association Conference, 4 September 2010*; Washington DC, USA. URL: http://eprints.lse.ac.uk/27684. In English

Koroleva E. F. Evaluation of the quality and effectiveness of medical care: a system of criteria. *Molodoy uchenyi*. 2016. №19. P. 247-248. In Russian

Lenchuk E.B., Vlaskin G. A. Formation of digital economy in Russia: problems, risks, prospects. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN.* 2018. №5. P. 9-21. In Russian

Omar A., Weerakkody V., Millard J. Digital-enabled Service Transformation in Public Sector: Institutionalization as a Product of Interplay Between Actors and Structures During Organisational Change. In Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 15–16). ACM, New York, NY, USA. 2016. P. 305-312. In English

O'Reilly T. Government as a Platform. In: D. Lathrop eds., Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol, Calif.: O'Reilly Media. 2010. P. 13-40. In English

Pankratov I. Y. Digital technologies of public administration. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2016. № 3 (101). P. 72-76. In Russian

Pankratov I. Y. Svertilova N. V., Lide E. N. Digital state: a new matrix of competences for digital transformation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. №1 (111). P. 38-43. In Russian

People strategy for the digital age: A new take on talent. PWC. 2015. In English

Pollitt C. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Public Management Review*. 2007. № 8. P. 110-114. In English

Postawa A. Trends in Digital Education. *Edutainment.* 2017. № 1. https://jecs.pl/index.php/EDUT/article/view/10.15503.edut.1.21.31. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-75-79

Значение цифровизации в управлении предприятиями агропромышленного комплекса России

ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА СОЛДАТКИНА, **кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента**
Оренбургский государственный университет (460018, Российская Федерация, Оренбург, проспект Победы, 13). E-mail: olg_sold@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается роль цифровизации в управлении предприятиями агропромышленного комплекса России. На основе докладов участников Гайдаровского форума–2019 автором были обозначены возможности и риски в управлении современным предприятием агропромышленного комплекса. В работе рассматриваются принципы цифровизации в развитых странах и основные положения российских программ. Определены особенности агропромышленного комплекса в условиях перехода к цифровой экономике и обозначены причины низкого уровня его цифровизации. Представлены основные направления использования цифровых технологий, проанализированы возможности, которые они могут предоставлять для управления. Внедрение цифровизации в деятельность предприятия оказывает влияние на управление, которое должно стать более гибким. Развитие цифровых технологий в сфере аграрно-промышленного комплекса должно основываться на объективных предпосылках и условиях. Отрасль и экономика должны быть готовы к их развитию и применению. Среди условий, необходимых для этого, выделяются уровень человеческого потенциала, финансовые возможности производителей, степень развития и состояние аграрного производства (уровень продуктивности и урожайности, организации производства, доходность, состояние развития аграрной науки). Необходимо искать новые решения в автоматизированной системе управления технологическим процессом, создавать центры обработки данных в агросфере, а также сервисные возможности для автоматизации производственных процессов. В настоящее время управление необходимо ориентировать на адаптацию предприятия к быстро меняющимся условиям ведения бизнеса. Это связано с тем, что у потребителя появляются новые запросы, меняется позиция; возрастает конкуренция за ресурсы, происходит интернационализация бизнеса.

Ключевые слова: Гайдаровский форум, цифровизация, цифровая экономика, агропромышленный комплекс, управление предприятием, искусственный интеллект, эффективность управления

Статья поступила в редакцию 28 февраля 2019 года.

Солдаткина О.В. Значение цифровизации в управлении предприятиями агропромышленного комплекса России. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 75–79.

THE VALUE OF DIGITALIZATION IN THE MANAGEMENT OF AGRICULTURAL ENTERPRISES OF RUSSIA

OLGA V. SOLDATKINA, **Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of Management Chair**
Orenburg State University (13, Prospekt Pobedy, Orenburg, Russian Federation, 460018). E-mail: olg_sold@mail.ru

Abstract: This article discusses the role of digitalization in the management of agricultural enterprises of Russia. On the basis of the reports of the participants of Gaidar forum 2019 the author outlines the opportunities and risks in the management of modern enterprise of agroindustrial complex. The paper discusses the principles of digitalization in developed countries and the main provisions of Russian programs. The features of the agro-industrial complex in the transition to the digital economy are set and the reasons for the low level of its digitalization are indicated. The main directions of use of digital technologies are presented; possibilities which they can provide for management are analyzed. The introduction of digitalization in the activities of an enterprise has an impact on management, which should become more flexible. The development of digital technologies in the field of agro-industrial complex should be based on objective prerequisites and conditions. The industry and the economy must be prepared for their development and application. The conditions required for this include the level of human potential, the financial capacity of producers, the degree of development and the state of agrarian production (productivity and yield capacity, organization of production, profitability, the state of development of agrarian science). It is necessary to look for new solutions in the automated technical process control system, to create data centers in the agricultural sphere, as well as service capabilities for automation of production processes. At present, management needs to focus on adapting the enterprise to the rapidly changing business environment. This is due to the fact that the consumer has new requests, the position changes; competition for resources is increasing, business is internationalizing.

Keywords: Gaidar Forum, digitalization, digital economy, agriculture, enterprise management, artificial intelligence, management efficiency

The article was received on February 28, 2019.

Soldatkina O.V. The value of digitalization in the management of agricultural enterprises of Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 75–79. In Russian

Введение

В современном обществе цифровые технологии окружают нас повсюду, все чаще термин «цифровизация» употребляется и на научных конференциях, и в средствах массовой информации, и в повседневной жизни. Это объясняется тем, что наступивший цифровой век оказывает влияние на бизнес, который стал стремительно меняться, и сегодня, для того чтобы выжить в условиях сильной конкуренции, организации необходимо внедрять современные технологии в свою деятельность.

Цифровая экономика и современные технологии в сфере агропромышленного комплекса

Цифровизации уделяется много внимания в научном сообществе. Проведенный в январе X Гайдаровский форум, на котором этой проблеме было посвящено несколько секций, показал, что тема актуальна и для бизнеса, поскольку в обсуждении приняли участие ведущие бизнес-организации.

Одна из секций этого форума была посвящена теме «Государство и бизнес на пути цифровой трансформации агропромышленного комплекса». На ней выступил Алексей Гордеев – заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. В начале своего выступления он уточнил, что цифровые технологии в агропромышленном комплексе применяются давно и успешно, и это не является чем-то новым для этой сферы; продолжается проводимая ранее автоматизация производственных процессов. Главное, что нужно бизнесу и государству – это обеспечение потребителя продукцией, а для этого нужно внедрять цифровые технологии на протяжении всей цепочки «производитель – потребитель». По его мнению, в сфере агропромышленного комплекса существует довольно сильная конкуренция, которая вынуждает предпринимателей использовать в своем бизнесе современные технологии, так как бизнес должен пользоваться большим объемом информации, выстраивать коммуникационные связи с партнерами и государством. Государство, по словам Алексея Гордеева, «полностью заинтересовано в создании условий для развития цифровой трансформации с целью улучшения баланса и развития экономики страны».

В работе форума также принял участие глава администрации Тамбовской области Александр Никитин. Он начал свой доклад с того, что определил два этапа в развитии цифровой трансформации. По его мнению, первый этап связан с цифровизацией производственных процессов, а второй заключается в переводе агропродовольственных рынков на цифровую платформу. Спикер указал на то, что цифровизация не является новостью для экономики области, в агропромышленном секторе все максимально автоматизировано. Есть перспективные проекты в создании «Умных полей», «Умных ферм», «Умных теплиц». Если говорить о программе «Цифровая экономика сельского хозяйства», то здесь акцент делается на цифровизации производственных процессов (например, существуют полностью роботизированные фермы, основное внимание здесь обращается на качество продукции, повышение эффективности). В области планируется внедрить технологию «Умный сад», а также первую альфа–версию цифровой платформы агропромышленного комплекса, которая разработана совместно с научным центром «Сколково» и «Ростелекомом». Эти нововведения позволят улучшить и ускорить цифровую трансформацию в сфере агропромышленного комплекса.

Виктор Томенко, Губернатор Алтайского края, отметил, что лидерство региона в производстве сельскохозяйственной продукции обусловлено не только увеличением мощностей – большую роль здесь играет развитие цифровизации. В Алтайском крае применяют такие цифровые технологии, как космический мониторинг полей, спутниковые системы, а также другие, но пока в небольших форматах.

Генеральный директор ПАО «Группа Черкизово» Сергей Михайлов в своем выступлении рассказал о том, что компания за последние три года около 10 млрд рублей вложила в модернизацию и развитие информационных технологий. Такие вложения позволят увеличить качество продукции, снизить ее себестоимость и уменьшить риски[1].

По результатам работы секции «Государство и бизнес на пути цифровой трансформации агропромышленного комплекса» участники форума пришли к следующим выводам:

- цифровизация – не новое явление для бизнеса, а продолжение процесса автоматизации;
- без цифровизации агропромышленного комплекса невозможно повысить конкурентоспособность;
- цифровизация агропромышленного комплекса нуждается в серьезных инвестициях, а для этого нужна поддержка государства;
- цифровизация необходима для управления рынками;
- необходимо развивать электронную торговлю и логистику;
- нужно исключить цифровое неравенство;
- следует решить вопрос о подготовке специалистов, которые будут работать в этой сфере.

Материалы форума свидетельствуют о том, что цифровизация направлена на увеличение эффективности производства. С ее помощью можно снизить риски в управлении, связанные с недостатком информации о действительном состоянии рынков, которая необходима при принятии решений. При соблюдении норм информационной безопасности цифровизация позволит повысить эффективность во всех процессах, то есть приведет к росту прибыли и снижению издержек.

1 Гайдаровский форум-2019. Государство и бизнес на пути цифровой трансформации агропромышленного комплеска. Видео: https://www.youtube.com/watch?time_continue=9&v=h5jqX-0A1tpI

Далее рассмотрим особенности цифровизации предприятий агропромышленного комплекса России, определим трудности, с которыми они сталкиваются при переходе на цифровые технологии, а также открывающиеся новые возможности и перспективы. Подчеркнем, что под термином «цифровизация» мы понимаем процесс внедрения цифровых технологий генерации, обработки, передачи, хранения и визуализации данных в различные сферы человеческой деятельности, а не только в экономику. Наше исследование продолжает изучение тенденций в области использования цифровых технологий и программ по развитию цифровой экономики в ведущих странах мира.

На Всемирном экономическом форуме 2018 года говорилось о том, что цифровая трансформация промышленности раскроет огромный потенциал для бизнеса и общества в течение следующего десятилетия и сможет принести дополнительно более 30 трлн долл. США для мировой экономики в период до 2025 года. По прогнозам экспертов, самый большой эффект от цифровизации произойдет в сфере производства потребительских товаров (10,3 трлн долл.), в автомобильной промышленности (3,8 трлн долл.), в логистике (3,9 трлн долл.) [Садовский, 2017. С. 428–430].

Развитие цифровой экономики в ведущих странах мира

На сегодняшний день существуют различные программы по развитию цифровой экономики, которые с успехом реализуются в различных странах. Остановимся на них подробнее. В США в 2014 году создан Консорциум промышленного интернета (Industrial Internet Consortium, IIC), в который изначально вошли компании General Electric, AT&T, Cisco, IBM и Intel. В настоящее время он объединяет более 250 компаний-участников из 30 стран, среди которых ведущие мировые представители отрасли в промышленном секторе и ИТ-сегменте.

В Европейском союзе в продолжение программ «Horizon Europe» и «Connecting Europe» предложили новую модель финансирования «Digital Europe», которая будет запущена в 2021 году. Ее цель – поддержка цифровой трансформации европейского общества и экономики. Программа «Digital Europe» обеспечит финансирование проектов в пяти сферах: суперкомпьютер, искусственный интеллект, кибербезопасность, передовые цифровые навыки и широкое использование цифровых технологий во всей экономике и обществе.

В Германии в 2011 году на промышленной выставке была представлена концепция «Industrie 4.0» («Индустрия 4.0»). Под этой концепцией понимается производство на основе использования киберфизических систем и взаимодействия «машина – машина». По мнению аналитиков, степень «цифровизации» в экономике Германии и создание цифровых бизнес-моделей по итогам 2016 года – 33%; прогноз на 2021 год – 82%. Принятие решений на основе цифровых данных (моделей) в 2016 году составляет 52%, а в 2020 году составит 90%. Около 40% предприятий в 2016 году использовали технологии «Индустрии 4.0», а 23% планирует их внедрение в ближайшие годы.

В Китае в 2015 году была принята концепция «Интернет +», которая включила в себя лучшие инициативы ведущих стран мира. Она состоит из ряда направлений: «Интернет + Обрабатывающая промышленность», «Интернет + Финансы», «Интернет + Медицина», «Интернет + Правительство», «Интернет + АПК». Согласно этой концепции, промышленные предприятия должны использовать информационные технологии для реформирования существующего способа производства.

В Японии в 2016 году была принята стратегия построения суперинтеллектуального общества, или «Общество 5.0». В будущем «цифра» проникнет во все сферы, включая медицину, логистику, сельское хозяйство, энергетику, финансовый сектор. Это означает, что повсюду будут использоваться кастомизированные решения, базирующиеся на больших данных, в полную силу станут использоваться технологии искусственного разума и интернета вещей, а общественное устройство станет максимально интеллектуальным, ориентированным на раскрытие потенциала каждого человека.

В России в 2017 году была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации», положения которой направлены на интенсивное развитие цифровизации в нашей стране и на рост инвестиций частного и государственного сектора в такие перспективные направления, как «интернет вещей», большие данные, развитие ИТ-продуктов и сервисов с высоким экспортным потенциалом. Это позволит увеличить долю российской цифровой экономики до 5,6% ВВП (в 2016 году, по оценке специалистов компании «Boston Consulting Group», этот показатель составлял 3,9%), а также создать масштабные межотраслевые эффекты и реальную добавленную стоимость в отраслях до 5–7 трлн руб. в год. Решения Президента и Правительства Российской Федерации не только дали старт плановой работе министерств и ведомств по теме «Цифровая экономика», но и запустили большое количество перспективных разработок экспертных сообществ, поддерживаемых различными некоммерческими организациями (Агентство стратегических инициатив, Центр стратегических исследований и др.)[2].

Агропромышленный комплекс России: переход к «Индустрии 4.0»

Последовательная и полноценная цифровизация российской экономики должна качественно изменить ее структуру и обеспечить долгосрочными возможностями. На наш взгляд, особое внимание здесь необходимо уделить предприятиям агропромышленного

2 Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года, № 1632-р: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf

комплекса, так как от развития этой отрасли зависит продовольственная безопасность страны.

Выделяются следующие основные особенности аграрно-промышленного комплекса России и его отличия от других отраслей:

- огромная территориальная распределенность;
- асимметричность расположения предприятий сферы агропромышленного комплекса;
- большая нехватка IT-специалистов, адаптированных к агросфере;
- мало специалистов, способных работать с новыми технологиями (агрономов, инженеров, механиков и др.);
- низкая доля инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в общем объеме инвестиций в данную сферу;
- отставание технолого-производственных и бизнес-процессов большинства российских предприятий, работающих в агропромышленном комплексе, от зарубежных конкурентов (в особенности это заметно в процессах переработки сырья);
- низкая заработная плата работников;
- низкий уровень квалификации рабочей силы.

Таким образом, при недостатке финансовых средств, низком уровне образования или квалификации работников, слабой научно-технической базе сложно говорить об успешном распространении цифровых технологий. Развитие таких технологий в сфере аграрно-промышленного комплекса должно основываться на объективных предпосылках и условиях. Отрасль и экономика должны быть готовы к их развитию и применению. Среди условий, необходимых для этого, выделяются уровень человеческого потенциала, финансовые возможности производителей, степень развития и состояние аграрного производства (уровень продуктивности и урожайности, организации производства, доходность, состояние развития аграрной науки).

На наш взгляд, основные причины низкого уровня цифровизации агропромышленного комплекса заключаются в следующем:

- отсутствие нормативных правовых документов о системном развитии информатизации в агропромышленном комплексе;
- несовершенство применяемых форм и методов выполнения основных, вспомогательных и управленческих бизнес-процессов в большинстве сельскохозяйственных организаций, которые не отвечают требованиям эффективного использования автоматизированных технологий сбора и обработки разного рода данных при принятии управленческих решений;
- низкая подготовленность руководителей и специалистов сельского хозяйства в области эффективного использования научных методов управления производственными процессами с применением средств вычислительной техники и современных программных продуктов;
- обеспечение предприятий бесперебойной интернет-связью (особенно это касается предприятий малого бизнеса, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; по предварительным итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года, лишь 15,9% этих предприятий было подключено к сети интернет)[3];
- совершенствование системы финансирования предприятий агропромышленного комплекса, в особенности малых предприятий [Горбачев, 2018. С. 201–203].

От того, насколько быстро и грамотно будут решены эти вопросы, во многом зависит успех всего процесса цифровизации сельского хозяйства в России. Так, по мнению специалистов, работающих в этой сфере, цифровизация позволит увеличить экономический эффект, в 3–5 раз повысить производительность труда, поднять маржинальность агробизнеса и снизить затраты сельхозпроизводителей. Кроме того, цифровизация предоставит возможности для проведения эффективной инвентаризации земель и землепользования.

Специалистам, работающим в сфере IT-технологий на предприятиях аграрно-промышленного комплекса России, важно разработать алгоритм перехода к «Индустрии 4.0» (внедрение киберфизических систем в производство). Необходимо внедрять методику «BigData» (сбор и обработка больших объемов данных) и облачные технологии, позволяющие эффективнее решать управленческие задачи [Bennett, 2015. P. 44–49].

Кроме того, нужно уделять внимание техническим вопросам, связанным с защитой информации на предприятиях и внедрять современные системы управления предприятием (MES, EAM, LIMS, планирование, логистика и т.д.). Необходимо искать новые решения в автоматизированной системе управления технологическим процессом, создавать центры обработки данных в агросфере, а также сервисные возможности для автоматизации производственных процессов.

Современные системы управления предприятием. Функции организации, координации и контроля

Внедрение цифровизации в деятельность предприятия оказывает влияние на управление, которое должно стать более гибким. Согласно точке зрения Ю.В. Бабановой и соавторов, в эпоху цифровой экономики управление не должно применяться в неизменном виде, его следует адаптировать под современные вызовы и новую философию, трансформировать основные его функции (целеполагание, анализ, планирование, организацию, мотивацию и контроль) [Бабанова, Орлов, Антонян, 2018. С. 62–66]. В настоящее время управление необходимо ориентировать

3 Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 2 т. / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2017: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/vsxp2016VSHP2016_tom2.pdf

на адаптацию предприятия к быстро меняющимся условиям ведения бизнеса. Это связано с тем, что у потребителя появляются новые запросы, меняется позиция; возрастает конкуренция за ресурсы, происходит интернационализация бизнеса. Появляются новые возможности для бизнеса, открываемые достижениями науки и техники, развиваются информационные сети, становятся доступными современные технологии, изменяется роль человеческих ресурсов [Солдаткина, 2015. С. 134–140].

Функция организации потребует поиска новых бизнес-моделей цифровой экономики, где есть распределенные в пространстве объекты управления и удаленно работающие сотрудники. Виртуально-сетевая форма бизнеса накладывают свой отпечаток, однако мотивация, на наш взгляд, изменений не потребует.

Функция контроля может быть осуществлена с помощью интеллектуальных автоматизированных систем, технологий искусственного интеллекта, минимизируя субъективный человеческий фактор, а также сокращая число уровней управления на предприятии. Функцию координации можно частично заменить гибкой диспетчеризацией, ее значение ограничивается ростом уровня осознанности действий и степени вовлеченности работников организации. Поэтому в настоящее время в управлении предприятием все чаще стали применять такие гибкие технологии, как коучинг, Agile, Quick Response Manufacturing.

Для эффективного управления предприятием руководству нужно ежедневно решать большое количество различных задач, в этом процессе большое значение имеет информации. Возрастает роль человеческого фактора в передаче информации, поскольку именно человек может исказить ее; поэтому цифровизация в управлении предприятием должна исключить его из цепочки передачи информации. При этом принятие решения будет осуществлять руководитель. Внедряя в процесс передачи информации и в ее обработку цифровые технологии, можно добиться эффективного обмена данными с поставщиками и клиентами и тем самым увеличить эффективность принимаемых управленческих решений. В данном случае следует налаживать систему электронного документооборота [Горбачев, 2018. С. 202–203].

Обоснованием эффективности предложений для отдельно взятого предприятия будут являться следующие факторы:

- сокращение времени на принятие управленческих решений;
- уменьшение потерь от ошибочных стратегических и тактических управленческих решений;
- снижение накладных (постоянных) затрат предприятия [Мозговой, 2018. С. 38–44].

Заключение

Таким образом, развитие предприятия агропромышленного комплекса в ближайшем будущем должно основываться на внедрении современных информационных технологий во все сферы его деятельности. Переход на цифровое управление предприятием позволит повысить конкурентоспособность и рентабельность, снизит риски, приведет к росту уровня и качества жизни населения, усилению продовольственной безопасности Российской Федерации.

Литература

Бабанова Ю.В., Орлов В.М., Антонян Р.С. Гибкие технологии управления предприятием в условиях цифровизации экономики. *Известия Волгоградского государственного технического университета.* 2018. № 6 (216). С. 61–66.

Горбачев М.И. Цифровизация как основа повышения эффективности функционирования АПК РФ. *Ломоносовские чтения–2018. Секция экономических наук. Цифровая экономика: человек, технологии, институты: Сборник тезисов выступлений*. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2018. С. 201–203.

Мозговой А.И. Повышение эффективности управления за счет цифровизации экономики. *Вестник Евразийской науки*. 2018. № 5. С. 37–45.

Садовский Г.Л. Анализ современных тенденций цифровой трансформации промышленности. *Молодой ученый.* 2017. № 14. С. 427–430.

Солдаткина О.В. Система управления хлебопекарным предприятием. *Вестник Оренбургского государственного университета.* 2015. № 8. С. 134–140.

Bennett J.M. Agricultural Big Data: utilisation to discover the unknown and instigate practice change. *Farm Policy Journal.* 2015. Vol. 12. P. 43–50.

References

Babanova Y.V., Orlov V.M., Antonyan R.S., Flexible technologies of enterprise management in the conditions of economy digitalization. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. 2018. № 6(216). P. 61–66. In Russian

Bennett J.M., Agricultural Big Data: utilisation to discover the unknown and instigate practice change. *Farm Policy Journal*. 2015. Vol. 12. P. 43–50. In English

Gorbachev M.I., Digitalization as a basis for improving the efficiency of the agro-industrial complex of the Russian Federation. Lomonosov readings – 2018. Section of economic Sciences. Digital economy: people, technologies, institutions. Collection of abstracts. M.: Lomonosov Moscow State University, 2018. P. 201–203. In Russian

Mozgovoi A.I., Improving management efficiency through the digitalization of the economy. *Vestnik Evraziiskoi nauki*. 2018. № 5. P. 37–45. In Russian

Sadovskii G.L., Analysis of current trends in the digital industry transformation. *Molodoi uchenyi*. 2017. № 14. P. 427–430. In Russian

Soldatkina O.V., Management system of bakery enterprise. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2015. № 8. P. 134–140. In Russian

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-80-89

Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики и финансов 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: iy.sindeeva@migsu.ru
адвокат
Адвокатская палата города Москвы (119002, Российская Федерация, Москва, переулок Сивцев Вражек, 43). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Аннотация: В статье анализируются нормативные акты, регулирующие процесс ценообразования, порядок установления укрупненных нормативов цены строительства и его сметной стоимости. Автор рассматривает сферу полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности (преимущественно – Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления). В работе разбираются конкретные правовые проблемы определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации, а также юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов. Автор затрагивает особенности проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, вопросы определения, формирования и применения сметных цен на строительные ресурсы.

Ключевые слова: строительство, реконструкция, капитальный ремонт, объекты культурного наследия, ценообразование в строительстве, государственные сметные нормативы, стоимость строительной продукции

Статья поступила в редакцию 8 февраля 2019 года.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект. *Государственная служба*. 2019. № 3. С. 80–89.

STATE REGULATION OF THE ESTIMATED COST OF CONSTRUCTION: THE LEGAL ASPECT

INGA Y. SINDEEVA, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of Legal Support of Legal Regulation of Economy and Finance,
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: iy.sindeeva@migsu.ru
Lawyer,
Moscow City Lawyer Chamber (43, pereulok Sivtsev Vrazhek, Moscow, Russian Federation, 119002). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Abstract: The article analyzes the regulatory acts governing the pricing process in construction, the procedure for establishing the enlarged standards for the price of construction and its estimated cost. The author considers the scope of authority of the state authorities of the Russian Federation in the field of urban planning (mainly – the powers of the Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation, state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, local self-government). The paper deals with the specific legal problems of determining the estimated cost of construction, reconstruction, overhaul of objects, financing of which is carried out with the involvement of the budget system of the Russian Federation, as well as legal entities created by the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation, municipalities, the share of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipalities in the authorized (share) capital of which is more than 50 percent. The author touches upon the peculiarities of works on the preservation of cultural heritage, the definition, formation and application of estimated prices for construction resources.

Keywords: construction, reconstruction, overhaul, objects of cultural heritage, pricing in construction, state estimates, cost of construction products

The article was received on February 8, 2019.

Sindeeva I.Y. State regulation of the estimated cost of construction: the legal aspect. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 80–89. In Russian

Введение

Вопросы сметной стоимости, в частности, проблемы государственного регулирования процесса ценообразования, соотношение полномочий органов власти в области градостроительной деятельности с принципом свободы договора, являются одними из основных при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов и требуют строгого регулирования. В связи с этим был принят Федеральный закон Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Он вносит изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части уточнения определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия, сметных нормативов, укрупненных нормативов цены, а также уточнения полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления в области градостроительной деятельности (в частности, работы информационных систем).

Безопасность объектов капитального строительства

Градостроительная деятельность – отрасль, особо нуждающаяся в регламентации, нормировании и контроле. Например, при возведении объекта капитального строительства вопрос его безопасности встает в первую очередь. Законодательно он регулируется весьма подробно, прежде всего Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Федеральным законом Российской Федерации от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Решение о соответствии объекта требованиям безопасности принимает застройщик, и он несет ответственность за это наряду с экспертом. Характеристиками безопасности здания или сооружения являются количественные и качественные показатели, свойства строительных конструкций, основания, материалов, элементов сетей и систем инженерно-технического обеспечения, посредством которых обеспечивается соответствие здания или сооружения необходимым требованиям[1]. Безопасность зданий и сооружений, а также процессов проектирования поддерживается с помощью применения национальных стандартов и сводов правил, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» содержит требования механической безопасности. Так, в соответствии со статьей 7 данного закона, строительные конструкции и основания здания или сооружения должны обладать такой прочностью и устойчивостью, чтобы в процессе строительства и эксплуатации не возникало угрозы причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений (например, в результате разрушения здания или сооружения, деформации недопустимой величины строительных конструкций). Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» содержит также требования пожарной безопасности, безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в различных сооружениях. Так, в зданиях должно быть обеспечено соответствующее качество воздуха, воды, проведена инсоляция, а также установлена солнцезащита помещений.

Существует перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Он был утвержден Министерством регионального развития Российской Федерации[2]. Этот перечень содержит три раздела. Например, работы по монтажу металлических конструкций влияют на безопасность объектов капитального строительства. В настоящее время составление такого перечня поручено Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, как и создание свода правил и других нормативно-технических документов[3]. Несмотря на существование вышеприведенных норм и подробных перечней, идут судебные споры о влиянии инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта на безопасность объектов капитального строительства. Это свидетельствует о сложности и неоднозначности практически всех вопросов, связанных с данной сферой[4].

Это только один из примеров, который выявляет необходимость административного регламентирования различных аспектов капитального строительства.

1 Пункт 28 части 2 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

2 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 624 «Об утверждении видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

3 Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», п.п. 5.2.7, 5.2.9. Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

4 Определение Верховного суда Российской Федерации от 11 апреля 2017 года № 304-АД17-2603 по делу № А27-4497/2016; Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 сентября 2014 года № 309-ЭС14-915 по делу № А76-9644/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-запад-

Далее рассмотрим вопросы стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации.

Государственные сметные нормативы и вопросы ценообразования

Любая потребность государства в товарах, работах и услугах требует четкого правового регулирования [Куличев, 2016. С. 75–160]. Как отмечает Б.И. Пугинский, цивилистика не уделяет должного внимания вопросам ценообразования [Пугинский, 2012. С. 17–20]. Однако в отношении государственного и муниципального контракта этот вопрос урегулирован достаточно подробно: Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержит специальные нормы о цене контракта. Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции издает соответствующие акты. При этом споры о цене контракта все же возникают, особенно при оплате работ.

Проектно-сметная документация входит в состав документации о закупке. Сметная стоимость выполняемых работ является основным методом определения начальной (максимальной) цены контракта[5]. При этом следует учитывать меру ответственности за нарушения, связанные с ее обоснованием[6], особый статус юридических лиц с участием государства [Право и экономическое развитие..., 2017. С. 130–295; Кичик, 2016. С. 150–167], особый субъектный состав государственного и муниципального контракта [Андреева, 2017. С. 13–15], статус заказчика, который является, по справедливому определению Е.А. Суханова, государственным юридическим лицом [Суханов, 2018. С. 6–14], иные специфические особенности норм, связанных с государственными контрактами.

Все договоры с участием публично-правовых образований составляют отдельную группу [Андреева, 2016. С. 4–7]. Государственный или муниципальный контракт, в том числе контракт на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, помимо признаков гражданско-правового соглашения, содержит черты административного договора. Он заключается, прежде всего, в публичных интересах. Ю.Н. Старилов и К.В. Давыдов приводят классификацию сфер управления, где применяется такой договор. Он используется при обеспечении государственных нужд и приватизации [Старилов, Давыдов, 2013. С. 5–9]. Становится понятным, что контракт предоставляет сторонам гораздо меньше возможности реализации принципа свободы договора, чем договоры поставки и подряда, заключенные между иными сторонами, тем более при определении его цены.

Согласно новой редакции пункта 30 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта, работ по сохранению объектов культурного наследия представляет собой сумму денежных средств. Уточнено определение сметных нормативов. Теперь это нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм (пункт 33 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополняется пунктом 33.1 – об укрупненном нормативе цены строительства. Это показатель потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности продукции. Он предназначен для планирования (обоснования) инвестиций (капитальных вложений) в объекты капитального строительства. Данное понятие применялось еще в советский период; теперь оно уточнено. Тем не менее, смысл его остался тем же[7]. Следует отметить, что большинство актов об определении стоимости строительства

ного округа от 4 июня 2015 года № Ф07-2600/2015 по делу № А13-13902/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 июля 2016 № Ф08-4478/2016 по делу № А63-32856/2015; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 марта 2017 года № Ф03-597/2017 по делу № А04-3710/2016); Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2009 года по делу № А23-1669/09А-3-74; Постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 февраля 2015 года по делу № А13-13902/2014 и от 26 июля 2014 года по делу № А13-2887/2014; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2015 года по делу № А53-11414/2015; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2016 года № 07АП-6429/2016 по делу № А75-695/2016). СПС «КонсультантПлюс».

5 Артемьев И.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2015.

6 Кошелева В.В. Практика привлечения к административной ответственности за нарушения, связанные с закупками по Закону о контрактной системе. («Компания Ладья», 2017): https://roszakupki.ru/upload/iblock/5f0/Кошелева-2.pdf

7 «Инструкция по составлению проектов и смет по промышленному и жилищно-гражданскому строительству», утвержденная Постановлением Совета министров СССР от 26 января 1952 года № 486; Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 14 августа 1986 года № 971 «О совершенствовании хозяйственного механизма в строительстве»; Постановление Совета министров СССР от 22 декабря 1986 года № 1510 «Об утверждении Положения о Государственном строительном комитете СССР»; Письмо Госстроя СССР от 21 ноября 1991 года № 3-Д «Об определении стоимости строительной продукции в условиях перехода на рыночные отношения»; Письмо Минстроя России от 10 ноября 1992 года № БФ-926/12 «О Методических рекомендациях по определению стоимости строительства»; Письмо Росстроя РФ от 5 августа 2005 года № 6-641 «О применении сметных нормативов». СПС «КонсультантПлюс».

не отменены, действуют на протяжении десятилетий, так как являются верными по существу, хотя отдельные термины, в них указанные, уже не употребляются.

Государственные сметные нормативы, укрупненные нормативы цены строительства, называемые в некоторых актах по-старому – укрупненными сметными нормативами, регулярно утверждает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[8]. Ранее этим занималось Министерство регионального развития Российской Федерации (до его упразднения)[9]. Минстрой России также устанавливает сметные цены строительных ресурсов, утверждает методики их определения, размещает эти данные в информационной системе, изменяет эти цены по результатам мониторинга, который организует ФАУ «Главгосэкспертиза России», разрабатывает прогнозные индексы изменения сметной стоимости строительства[10], контролирует территориальные сметные нормативы[11]. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации формирует классификатор строительных ресурсов, вносит в него необходимые изменения. Таким образом, вопросы ценообразования в строительстве фактически полностью составляют компетенцию Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Изменения в статье 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности», внесенные Федеральным законом Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», законодательно закрепили данные полномочия министерства. Условно эти изменения можно разделить на три группы:

а) поправки в области ценообразования;

б) изменения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

в) обновление Федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве.

Сохраняет силу Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов». Предметом проверки стоимости является изучение и оценка расчетов, содержащихся в сметной документации, для установления их соответствия сметным нормативам (включенным в Федеральный реестр сметных нормативов), физическим объемам работ, конструктивным, организационно-технологическим и другим решениям, предусмотренным проектной документацией. Целью оценки этих расчетов также является установление непревышения сметной стоимости над предполагаемой (предельной) стоимостью, определенной с применением утвержденных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации укрупненных нормативов цены строительства. Положительное заключение подтверждает достоверность определения сметной стоимости строительства по проектной документации, то есть соответствие расчетов, содержащихся в сметной документации нормативам, включенным в Федеральный реестр сметных нормативов, физическим объемам, конструктивным и

8 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 августа 2014 года № 506/пр; Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2017 года № 936/пр «Об утверждении укрупненных сметных нормативов»; Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2017 года № 948/пр «Об утверждении укрупненных сметных нормативов».

9 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 22 апреля 2011 года № 187 «Об утверждении укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры»; Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 4 октября 2011 года № 481 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению государственных сметных нормативов – укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры»; Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 253 «Об утверждении государственных сметных нормативов на строительные и специальные строительные работы в сфере градостроительной деятельности».

10 Методические рекомендации по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства, утвержденные Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2017 года № 84/пр.

11 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 февраля 2017 года № 506/пр «О включении территориальных сметных нормативов в федеральный реестр сметных нормативов».

другим решениям, предусмотренным проектной документацией.

При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, проводятся те же процедуры, что и ранее, включая технологический и ценовой аудит обоснования инвестиций, государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий. При этом соблюдаются требования Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Получило законодательное закрепление распространение категории «сметная стоимость строительства» на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия. Положения Градостроительного кодекса Российской Федерации о размещении в Федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве сметных нормативов также не являются новыми. Нормативы, содержащиеся в Федеральном реестре сметных нормативов, подлежат размещению в данной системе, положение о которой было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № 959. Информация, представленная в ней, является общедоступной; доступ к ней осуществляется посредством использования официального сайта в сети Интернет.

Стоимость строительной продукции: формирование цены контракта

Порядок разработки, рассмотрения и введения в действие прогнозных индексов изменения сметной стоимости был установлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.[12] ФАУ «Главгосэкспертиза России» проводит экспертизу проектной документации и инженерных изысканий объектов, проверку достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, которое финансируется с привлечением средств федерального бюджета[13]. Согласно пункту 11 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, укрупненный норматив цены строительства разрабатывается и применяется в соответствии с утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (Минстрой России) методиками разработки и применения таких нормативов.

Однако такая ситуация была и до указанных изменений. Проверка по количественному критерию осуществлялась и осуществляется путем сравнения стоимости инвестиционного проекта с соответствующей сметной нормой, определяющей потребность в финансовых ресурсах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции (укрупненный норматив цены строительства), включенной в Федеральный реестр сметных нормативов, а в случае ее отсутствия – путем сравнения с аналогичными проектами[14]. Таким образом, в случае отсутствия укрупненного норматива цены строительства применяется аналогия. Допустимость применения такой аналогии подтверждена судебной практикой[15]. Важно, чтобы сумма предполагаемой (предельной) стоимости строительства объекта капитального строительства не превышала укрупненный норматив цены строительства для объекта, аналогичного по назначению.

Данные нормативы применяются при определении начальной (максимальной) цены контракта [Аверина, Сутягин, 2018. С. 79–83], в случае изменения объема обязательств по контракту [Гурин, 2018. С. 55–68], необходимости проведения дополнительных работ [Жевняк, Шаблова, 2017. С. 30–35], в том числе не входящих в смету [Сергеев, Терещенко, 2012. С. 110–117]. Формируя цену, следует учитывать особенности оплаты подрядных строительных работ на основе муниципального контракта[16], специфику контракта на строительство, заключенного в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Евсташенков, 2017. С. 7–25]. Во всех этих случаях заказчик связан пределами лимитов бюд-

12 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2017 года № 84/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства».

13 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 474 «О подведомственном федеральном государственном учреждении, уполномоченном на проведение проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета».

14 Пункт 9.1 Правил проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590.

15 Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2007 года № 17АП-901/2007-ГК по делу № А50-16125/2006-Г02; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2015 года № 11АП-12307/2015 по делу № А55-8024/2015; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 августа 2017 года № 19АП-3694/2017 по делу № А14-7392/2016. СПС «КонсультантПлюс».

16 Иншина Р.С., Мурзалимова Л.А. Актуальные вопросы оплаты подрядных строительных работ на основе муниципального контракта. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2012.

жетных средств на срок исполнения контракта. Вопрос формирования цены контракта должен соотносится с принципом экономии бюджетных средств [Белов, 2010. С. 5–9; Томилов, 2014. С. 42–45]. Кроме того, от правильного определения стоимости строительства объекта зависит размер обеспечения исполнения контракта, а также сумма страхования строительно-монтажных рисков [Миллерман, Розанова, 2017. С. 24–27], степень ответственности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта [Понамарев, 2018. С. 28–30], начисление и взыскание неустойки по контрактам [Федоров, 2016. С. 129–133], расчет убытков при отказе стороны от договора строительного подряда [Александрова, 2017. С. 24–25].

Укрупненные нормативы цены строительства: расчет и порядок применения

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации для содействия юридическим и физическим лицам в разработке укрупненных нормативов цены строительства и конструктивных решений предоставляет исходные данные, определяет перечень затрат на различные операции[17]:

– выполнение общестроительных, санитарно-технических и специальных строительных работ;

– монтаж силовых и осветительных сетей, слаботочных устройств и другие аналогичные работы, предусмотренные проектом;

– строительство временных титульных зданий и сооружений;

– содержание службы заказчика строительства и др.

Укрупненный норматив цены строительства определяется как сумма денежных средств, необходимая для возведения объекта капитального строительства, предусмотренного номенклатурой укрупненных нормативов цены строительства, включающая в себя указанные затраты. Таким образом, дается еще одно определение данного норматива до принятия Федерального закона Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В зависимости от степени укрупнения такие нормативы могут разрабатываться как на отдельные здания, так и на комплексы сооружений (например, завод, предприятие); они могут предназначаться для следующего:

– определение потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции;

– оценка эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения;

– планирование инвестиций в объекты капитального строительства.

В расчет укрупненных нормативов цены строительства включается оплата труда рабочих, материалов, машин и др. Изданы сборники таких нормативов (например, «Жилые здания» (НЦС 81-02-01 ГГГ), «Административные здания» (НЦС 81-02-02 ГГГ), «Объекты народного образования» (НЦС 81-02-03 ГГГ), «Спортивные здания и сооружения» (НЦС 2011, НЦС 81-02-05-2011). На разные объекты даются федеральные единичные расценки. Специальные сборники содержат полный набор таких расценок по видам работ, выполняемых на территории Российской Федерации. Существуют государственные сметные нормативы на различные виды работ – например, на ремонтно-строительную деятельность (ГЭСНр81-04-2001).

Практически во всех принятых ранее правовых актах укрупненный норматив цены строительства – сметная норма, определяющая потребность в финансовых ресурсах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции[18]. Порядок применения этих нормативов остался неизменным: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации их утверждает, изменяет и вносит в реестр. Эта деятельность Минстроя России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» контролируется. Так, в Представлениях Счетной палаты Российской Федерации от 11 февраля 2015 года № ПР 08-9/08-04, № ПР 08-10/08-04 и № ПР 08-11/08-04 были отмечены нарушения требований порядка формирования и ведения Федерального реестра сметных нормативов; по итогам проверки было предписано принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства.

Укрупненные нормативы цены при строительстве с привлечением бюджетных средств применяют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подведомственные им государственные (бюджетные либо автономные) учреждения при проведении проверки на достоверность определения сметной стоимости строительства, а также технологического и ценового аудита обоснования инвестиций. Сметные нормативы, включенные в федеральный реестр, применяются уже на стадии разработки проектной документации. По существу, они представляют собой обобщенное название комплекса сметных норм, расценок и цен, объединенных в сборники. Сметные нормы можно

17 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 февраля 2017 года № 69/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке укрупненных нормативов цены строительства».

18 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 апреля 2014 года № 199 «Об утверждении формы паспорта инвестиционного проекта, представляемого для проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения и внесении изменений в отдельные акты Минэкономразвития России».

определить как совокупность ресурсов (затраты труда сотрудников, времени работы строительных машин и т.п.), установленная на принятый измеритель строительных работ. Такие нормативы служат основой для определения сметной стоимости строительства и разрабатываются на основе принципа усреднения с минимализацией всех расходов, причем в сторону уменьшения они не корректируются[19]. Главной функцией сметных норм является определение нормативного количества ресурсов, необходимых для выполнения соответствующего вида работ.

Согласно части 7 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, порядок мониторинга цен строительных ресурсов, предоставления информации, определения лиц, обязанных ее предоставлять, устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с частью 10 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, мониторинг цен строительных ресурсов осуществляется на основе информации, содержащейся в классификаторе таких ресурсов, формирование и ведение которого осуществляет также федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры и градостроительства (Минстрой России).

Мониторинг цен строительных ресурсов

Правила мониторинга цен строительных ресурсов, утвержденные Правительством Российской Федерации[20], и обязанность его проведения возложили на ФАУ «Главгосэкспертиза России». Главное управление государственной экспертизы совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, строительными ассоциациями и сообществами проводит мониторинг цен строительных ресурсов и формирует актуальный перечень юридических лиц, обязанных предоставлять информацию, необходимую для формирования цен таких ресурсов, собирает информацию об их отпускных ценах[21].

В соответствии с частью 1 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансируемых из бюджета, а также ремонта многоквартирного дома, осуществляемого полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, средств собственников помещений в многоквартирном доме, определяется с обязательным применением сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр. В иных случаях сметная стоимость строительства определяется с применением нормативов, сведения о которых включены в Федеральный реестр сметных нормативов, если это предусмотрено федеральным законом или договором.

Действующее Постановление Госстроя от 5 марта 2004 года № 15/1, утвердившее Методику определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, разделило сметные нормативы на следующие группы: 1) государственные; 2) отраслевые; 3) территориальные; 4) фирменные; 5) индивидуальные.

Территориальные сметные нормативы разрабатываются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Приведем примеры московских актов, регулирующих ценообразование в строительстве: Приказ Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы от 31 мая 2002 года № 110 «О вводе в действие Сборника цен на проектные работы для капитального ремонта жилых домов, детских дошкольных учреждений и школ»; Приказ Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов от 28 апреля 2016 года № МКЭ-ОД/16-21 «Об утверждении Методики сметного нормирования материально-технических ресурсов в строительстве».

В вышеназванном Постановлении Госстроя указано, что правила Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации распространяются на все предприятия строительного комплекса при определении стоимости строительства новых, реконструкции, расширения, технического перевооружения действующих предприятий, зданий, сооружений, выполнении ремонтных, пусконаладочных работ, при формировании цен на продукцию и расчетах за выполненные работы *вне зависимости от источника финансирования*. Из этого положения следует, что данная *Методика должна применяться при строительстве, реконструкции любых объектов, что противоречит вышеприведенным положениям статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации.* Предполагается, что поскольку территориальные сметные нормативы разработаны с учетом географических, геологических, климатических, социально-экономических особенностей региона, то их следует применять всем организациям, осуществляющим строительство на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако необходимо исходить из положений закона – кодекса, а не ведомственного акта.

19 Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 ноября 2010 года по делу № А70-428/2010; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2017 года по делу № А74-6050/2015. СПС «КонсультантПлюс».

20 Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452.

21 Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 августа 2017 года № 28991-СМ/09 «О мониторинге цен строительных ресурсов».

Особенности применения территориальных сметных нормативов

Судебная практика в вопросе обязательности применения территориальных сметных нормативов не единообразна. Существуют судебные акты, в которых указано, что такие нормативы должны применяться организациями, осуществляющими строительство, независимо от их ведомственной принадлежности и источников финансирования выполняемых работ, поскольку именно они учитывают местные условия[22]. Есть акты, где указано, что и названная методика, и сметные нормативы для организаций, строительные работы которых финансируется не из бюджета, носят рекомендательный характер[23]. Более того, имеются судебные акты высших судов, в которых отмечено, что для таких организаций составление смет не обязательно, отсутствие сметной документации не может являться основанием для признания договора строительного подряда незаключенным[24].

Методика применения сметных цен строительных ресурсов, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[25], определяет общий порядок их применения на затраты труда, эксплуатацию машин и механизмов, материалы, конструкции, оборудование, перевозку грузов для строительства при определении сметной стоимости, реконструкции, капитального ремонта объектов. Согласно пункту 1.2 указанной методики, устанавливаемый ею порядок применения сметных цен строительных ресурсов применяется при определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением бюджетных средств, капитального ремонта многоквартирного дома (общего имущества в многоквартирном доме). Этот ремонт осуществляется полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, либо средств собственников помещений в многоквартирном доме. Использование данных сметных цен при строительстве иных объектов предполагается в соответствии с пунктом 3.1 методики, где указано, что сметные цены строительных ресурсов используются при определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Однако обязанность использовать сметные цены строительных ресурсов на организации, строительные работы которых финансируется не из бюджета, не возложена. Поэтому рекомендуется применять сметные нормативы организациям, строительные работы которых финансируется не из бюджета, предусмотреть их наличие в договоре строительного подряда. (*При этом обязанности применения этих нормативов у таких организаций нет.)*

Заключение

В заключение следует отметить, что подробное государственное регулирование, администрирование в сфере определения сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемого с привлечением бюджетных средств, как и регулирование градостроительной деятельности в целом, нельзя признать излишним. Изменения, внесенные Федеральным законом Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в части ценообразования в строительстве, в основном касаются уточнения, упорядочения понятий, законодательного закрепления уже существующих функций органов исполнительной власти. Данные изменения можно оценить как положительные для участников строительства, так как они устранили некоторые правовые неопределенности в практике нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве капитальных объектов. Неразрешенные вопросы в данной сфере остаются, но в основном они носят правоприменительный характер, о чем свидетельствуют последние акты Министерства строительства

22 Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 февраля 2017 года № Ф02-8132/2016 по делу № А33-1694/2016 и от 4 июня 2014 года по делу № А10-1509/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 марта 2016 года № Ф08-549/2016 по делу № А53-729/2015; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2017 года № 15АП-10064/2017 по делу № А53-14306/2016; Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2015 года № 20АП-4264/2015 по делу № А23-3071/2014. СПС «КонсультантПлюс».

23 Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 ноября 2013 года по делу № А79-10143/2012; Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 февраля 2017 года № Ф02-8132/2016 по делу № А33-1694/2016 и от 4 июня 2014 года по делу № А10-1509/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 марта 2016 года № Ф08-549/2016 по делу № А53-729/2015; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2013 года по делу № А79-10143/2012. СПС «КонсультантПлюс».

24 П. 5 Информационного письма Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 24 января 2000 года № 51 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда»; Определения Верховного суда Российской Федерации от 11 марта 2015 года № 306-ЭС15-629, от 16 февраля 2016 года № 305-ЭС16-1087 и от 26 сентября 2014 года № 309-ЭС14-1500. СПС «КонсультантПлюс».

25 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года № 77/пр.

и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[26].

Таким образом, в настоящее время законодательно определены понятия сметной стоимости строительства, сметных норм, сметных нормативов, укрупненного норматива цены строительства, сметных цен строительных ресурсов. Разработаны методики определения и применения таких норм и других нормативов в строительстве. Подобные методики формировались на протяжении длительного времени, они обоснованы и понятны для специалистов.

Существуют проблемы приведения некоторых принятых ведомственных актов в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации (например, в части их терминологии, применения (отсутствия обязанности применения) сметных нормативов организациями, строительные работы которых финансируются без привлечения бюджетных средств. Усматривается не совсем четкое разделение компетенций в вопросах сметной стоимости строительства между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и ФАУ «Главгосэкспертиза России». Главное управление государственной экспертизы является учреждением, подведомственным Минстрою России, но все же это разные юридические лица. В связи с частичным дублированием функций этих ведомств у практических работников возникает вопрос: куда и когда они непосредственно должны обращаться? Более четкое разграничение полномочий этих органов будет способствовать оптимизации многих вопросов капитального строительства. Это представляется возможным даже при нормативно закрепленном наличии у них совместных функций (например, при осуществлении мониторинга цен строительных ресурсов).

Государственные сметные нормативы, укрупненные нормативы цены строительства, сметные цены строительных ресурсов утверждает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Они публикуются на его официальном сайте. Применение данных нормативов, внесенных в Федеральный реестр сметных нормативов, обязательно при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, при капитальном ремонте многоквартирного дома, осуществляемого полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, либо средств собственников помещений в многоквартирном доме. В иных случаях сметная стоимость строительства определяется с применением сметных нормативов, если это предусмотрено федеральным законом или договором.

26 Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 39889-ЮР/09 «Об определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, с обязательным применением сметных нормативов, сведения о которых включены в федеральный реестр сметных нормативов, а также прогнозных индексов изменения сметной стоимости строительства, сообщаемых ежеквартальными письмами Минстроя России».

Литература

Аверина Л.В., Сутягин А.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 5. С. 78–83.

Александрова Ю.А. Проблемы взыскания убытков при отказе стороны от договора строительного подряда. *Гражданское право.* 2017. № 2. С. 23–25.

Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд. *Гражданское право*. 2016. № 5. С. 3–8.

Андреева Л.В. Субъектный состав специального инвестиционного контракта. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2017. № 4(8). С. 13–16.

Белов В.Е. Определение (формирование) цены государственного контракта: к вопросу об экономии бюджетных средств. *Право и экономика.* 2010. № 4. С. 4–10.

Гурин О.Ю. Изменение объема обязательств по контракту с пропорциональным изменением его цены. *Прогосзаказ.рф*. 2018. № 7. С. 54–69.

Жевняк О.В., Шаблова Е.Г. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ. *Право и экономика.* 2017. № 4. С. 29–36.

Евсташенков А.Н. Актуальные вопросы закупок строительно-монтажных работ в рамках Закона № 223-ФЗ. ПРИНТ ИНТАЙМ, 2017.

Евсташенков А.Н. Отдельные вопросы закупок строительных работ в рамках Законов 44-ФЗ и 223-ФЗ. *Прогосзаказ.рф*. 2017. № 6. С. 6–26.

Кичик К.В. Правовой режим закупок, осуществляемых бюджетными образовательными учреждениями за счет пожертвований. *Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции* (10 июня 2016 года, МГУ им. М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. С. 149–168.

Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. 192 с.

Миллерман А.С., Розанова М.В. Актуальные вопросы страхования строительных рисков в реалиях изменившегося законодательства. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 5. С. 23–27.

Понамарев А.М. К вопросу о компенсационных фондах саморегулируемых организаций в сфере строительства. *Гражданское право*. 2018. № 6. С. 28–31.

Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики. Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.

Пугинский Б.И. Договорное ценообразование и конкуренция. *Конкуренция и право.* 2012. № 1. С. 16–21.

Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Выполнение подрядчиком работ, не входящих в смету: анализ специфики правовых последствий на примере строительного подряда и подряда для государственных нужд. *Арбитражные споры.* 2012. № 4. С. 109–118.

Советское гражданское право. Учебник / Под ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеева. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1980. 512 с.

Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. *Административное право и процесс.* 2013. № 5. С. 4–9.

Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц. *Журнал российского права*. 2018. № 1(253). С. 5–15.

Томилов Н.О. Проблемы проведения закупок для государственных нужд. *Юрист.* 2014. № 5. С. 42–46.

Федоров А.А. Проблемные вопросы начисления и взыскания неустоек по контрактам. *Сборник докладов XI Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2016».* М.: ПРИНТ ПРО, 2016. С. 128–133.

Didkovskaya O.V., Mamayeva O.A., Ilyina M.V. Development of cost engineering system in construction. *Procedia Engineering*. 2016. Vol. 153. P. 131–135.

References

Aleksandrova Y. A. Problems of recovery of damages in case of refusal of a party from a construction contract. *Grazhdanskoe pravo*. 2017. № 2. P. 23–25. In Russian

Andreeva L. V. Government contract as an effective way to ensure state needs. *Grazhdanskoe pravo.* 2016. № 5. P. 3–8. In Russian

Andreeva L. V. Subject composition of the special investment contract. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava.* 2017. № 4(8). P. 13–16. In Russian

Averina L. V., Sutyagin A. V. Features of determining the price of a contract for the performance of contract work in accordance with the Law on the Contract System. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii.* 2016. № 5. P. 78–83. In Russian

Belov V. E. Determination (formation) of the price of a state contract: on the issue of budget savings. *Pravo i ekonomika.* 2010. № 4. P. 4–10. In Russian

Didkovskaya O. V., Mamayeva O. A., Ilyina M. V. Development of cost engineering system in construction. *Procedia Engineering*. 2016. Vol. 153. P. 131–135. In English

Evstashenkov A. N. Selected issues of procurement of construction work under the Laws 44-FL and 223-FL. *Progoszakaz.rf.* 2017. № 6. P. 6–26. In Russian

Evstashenkov A. N. Topical issues of procurement of construction and installation works under the Law № 223-FL. PRINT INTIME, 2017. In Russian

Fedorov A. A. Issues of accrual and recovery of contractual penalties. *Collection of reports of the XI All-Russian Practical Conference-Seminar 'State and Municipal Procurement – 2016'*. M.: PRINT PRO, 2016. P. 128–133. In Russian

Gurin O. Y. The change in the volume of obligations under the contract with a proportional change in its price. *Progoszakaz.rf.* 2018. № 7. P. 54–69. In Russian

Kichik K. V. Legal regime of purchases made by public educational institutions through donations. *Public procurement: law enforcement issues. Proceedings of the IV International Conference* (June 10, 2016, Lomonosov Moscow State University). M.: Yustitsinform, 2016. P. 149–168. In Russian

Kulichev R. B. Legal regulation of contract work for state needs. M.: Yustitsinform, 2016. 192 p. In Russian

Law and economic development: problems of state regulation of the economy. Monograph / Ed. by V. A. Vaipan, M. A. Egorova. M.: Yustitsinform, 2017. 432 p. In Russian

Millerman A. S., Rozanova M. V. Current issues of insuring construction risks in the realities of the changed legislation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2015. № 5. P. 23–27. In Russian

Ponamarev A. M. On the issue of compensation funds of self-regulatory organizations in the construction industry. *Grazhdanskoe pravo.* 2018. № 6. P. 28–31. In Russian

Puginsky B. I. Pricing arrangement and competition. *Konkurentsiya i pravo.* 2012. № 1. P. 16–21. In Russian

Sergeev A. P., Tereshchenko T. A. Execution of non-estimated works by the contractor: analysis of the specifics of legal consequences on the example of construction and civil engineering contracts. *Arbitrazhnye spory.* 2012. № 4. P. 109–118. In Russian

Soviet civil law. Textbook / Ed. by V. P. Gribanov, S. M. Korneev. Vol. 2. M.: Yuridicheskaya literatura, 1980. 512 p. In Russian

Starilov Y. N., Davydov K. V. Administrative contract in the public administration system: purpose, legal conditions, types. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2013. № 5. P. 4–9. In Russian

Sukhanov E. A. On civil legal personality of state legal entities. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 1(253). P. 5–15. In Russian

Tomilov N. O. Problems of procurement for state needs. *Yurist*. 2014. № 5. P. 42–46. In Russian

Zhevnyak O. V., Shablova E. G. Problems of legal regulation of changes in the state (municipal) contract for construction work in connection with the need for additional work. *Pravo i ekonomika.* 2017. № 4. P. 29–36. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-90-94

Обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние: проблемы правового регулирования

ГЕОРГИЙ ДЕНИСОВИЧ ТРАВИН **бакалавр со знанием иностранных языков, независимый исследователь (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: travingeorgiy@yahoo.com**

Аннотация: Основная масса грузов в международной торговле перевозится морским транспортом. Востребованность морских грузоперевозок и их значение для обеспечения международных экономических отношений лишь растут с расширением масштабов внешней торговли и углублением мирового разделения труда. Общий интерес к торговому мореплаванию в России также подкрепляется одним из приоритетных государственных проектов - развитием Северного морского пути.

Для морской перевозки грузов важнейшей и первичной обязанностью перевозчика должна быть признана обязанность привести судно в мореходное состояние.

Целью статьи является проведение сравнительно-правового анализа источников внутреннего и международного права, регулирующих обязанность перевозчика по приведению судна в мореходное состояние и выявление проблем, существующих в нормативном регулировании данного института, а также проблем, возникающих при реализации рассматриваемой обязанности сторонами договора морской перевозки грузов как внешнеэкономической сделки.

Автор считает, что законодателю следует привести данные положения в соответствие с Гааго-Висбийскими правилами или разъяснить порядок применения рассматриваемых норм в постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации.

Другой рассмотренной проблемой, которая значительно усложняет порядок реализации отношений по морской перевозке грузов и ставит стороны в положение, при котором отсутствуют гарантии исполнения каждой из них своих обязательств по отношению к другой, является реальный характер договора морской перевозки грузов. В силу смещения момента возникновения соглашения у перевозчика отсутствуют гарантии, что поданное им судно будет востребовано, а у грузоотправителя – что для перевозки предъявленного им груза будет подано судно в надлежащем состоянии.

Ключевые слова: морская перевозка грузов, обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние, внешнеэкономическая сделка, правовое регулирование морских перевозок грузов

Статья поступила в редакцию 26 июня 2019 года.

Травин Г.Д. Обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние: проблемы правового регулирования. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 90–94.

OBLIGATION OF THE CARGO CARRIER TO BRING THE VESSEL TO A SEAWORTHY STATE: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

GEORGIY D. TRAVIN, **Bachelor, Independent Researcher (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: travingeorgiy@yahoo.com**

Abstract: The bulk of cargo in international trade is transported by sea. The demand for maritime freight and their importance for ensuring international economic relations are only growing with the expansion of foreign trade and the deepening of the world division of labor. The general interest in merchant shipping in Russia is also supported by one of the priority state projects - the development of the Northern Sea Route.

For the carriage of goods by sea, the most important and primary duty of the carrier must be to bring the ship to seaworthiness.

The purpose of the article is to conduct a comparative legal analysis of the sources of domestic and international law governing the carrier's duty to bring the vessel to a navigable state and to identify problems existing in the regulatory framework of this institution, as well as problems arising during the implementation of the considered duty by the parties of the contract for the carriage of goods as foreign economic deal.

The author believes that the legislator should bring these provisions in line with the Hague-Visby rules or explain the procedure for the application of these rules in the decision of the Plenum of the Supreme court of the Russian Federation.

Another problem considered, which greatly complicates the procedure for the implementation of relations for the carriage of goods by sea and puts the parties in a position in which there are no guarantees of the performance of each of their obligations in relation to the other, is the real nature of the contract for the carriage of goods by sea. Due to the displacement of the moment of the agreement, the carrier has no guarantees that the ship submitted by him will be demanded, and the shipper does not have guarantees that the vessel for loading in proper condition will be presented for the transportation of the cargo declared by him.

Keywords: carriage of goods by sea, the carrier's obligation to bring the vessel to a navigable state, foreign trade transaction, legal regulation of the carriage of goods by sea

The article was received on June 26, 2019.

Travin G.D. Obligation of the cargo carrier to bring the vessel to a seaworthy state: problems of legal regulation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 90–94. In Russian

Правовое регулирование морской перевозки грузов

Понимание договора морской перевозки грузов в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее ГК) и в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации (далее КТМ) различается. Статья 115 КТМ, в отличие от ГК, определяет чартер как разновидность договора морской перевозки грузов[1]. В ГК же договор перевозки грузов, в том числе морской, и договор фрахтования, или чартер, – это два различных договора, которым посвящены ст. 785 и ст. 787 соответственно[2].

Данная коллизия остается неразрешенной. ГК в ч. 2 ст. 3 указывает на приоритет Гражданского кодекса над другими законами, содержащими нормы гражданского права. Однако представляется, что, следуя принципу «lex specialis derogat generali» – специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон, появившемуся еще в римском праве и признанному в российском гражданском праве[3], мог бы применяться подход, закрепленный в КТМ. Это было бы более корректно в силу значительной специфики морского частного права, которая лучше отражена в специализированном законодательстве.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы[4]. Таким образом, еще одним источником регулирования договора морской перевозки грузов в Российской Федерации является Конвенция 1924 года об унификации отдельных правил о коносаменте, а также протоколы к ней, принятые в 1968 и 1979 годах. Положения договора и протоколов к нему были восприняты национальным законодательством многих стран и в своей совокупности получили название Гааго-Висбийских правил. Россия присоединилась к Конвенции в редакции протокола 1979 года в 1999 году[5].

Еще одним международным договором, имеющим большое значение для регулирования обязанности перевозчика привести судно в мореходное состояние, является Конвенция о договорах морской перевозки грузов 2008 года. Она представляет собой самую современную унификацию правил, регулирующих договор морской перевозки грузов, отражающую наиболее актуальный подход к этому институту. Положения Конвенции получили название Роттердамских правил по месту ее подписания. Россия в данном соглашении не участвует [Международное частное право…, 2015. С. 379–385].

В КТМ термин «мореходное состояние» используется в широком смысле и означает соответствие судна критериям мореходности, закрепленным в кодексе. В их число входят техническая годность к мореплаванию; надлежащее снаряжение, укомплектованность экипажем и снабжение судна всем необходимым; а также приведение трюма и иных грузовых помещений в состояние, обеспечивающее надлежащие прием, перевозку и сохранность груза. В Конвенции термин используется в узком смысле и под ним понимается лишь техническая пригодность судна к мореплаванию [Бажанов, 2017. С. 2–3].

В силу влияния английского права и практики Конвенция 1924 года содержит обязанность привести судно в мореходное состояние не в категоричной форме, а лишь обязанность проявить разумную заботливость о приведении судна в мореходное состояние.

При этом, в отличие от Конвенций 1924 года и 2008 года, в ч. 1 ст. 124 КТМ обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние устанавливается в категоричной форме. Однако в ч. 2 ст. 124 законодатель указывает, что перевозчик не несет ответственности за немореходное состояние судна, если оно было вызвано скрытыми недостатками. В КТМ они также раскрываются как недостатки, которые не могут быть обнаружены при проявлении перевозчиком «должной заботливости».

Таким образом, в российском праве ответственность перевозчика носит ограниченный характер в силу исключения в качестве ее оснований обстоятельств, которые не могли быть обнаружены при проявлении разумной осмотрительности [Калпин, 2009. С. 4–6].

А Конвенция 1924 года дважды закрепляет и ограниченный характер обязанности перевозчика (п. 1 ст. 3) и ограниченный характер ответственности перевозчика (п. 1 ст. 4).

1 Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22916/

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/

3 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2003 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа»: «…норма в силу названного предмета регулирования является специальной и на основании общих принципов, определяющих критерии правового выбора приоритетных норм, обладает юридическим приоритетом в случае конкуренции общей и специальной норм…». Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 года № 199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»: «…приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы…».

4 Конституция Российской Федерации// http://www.constitution.ru/.

5 Федеральный закон от 6 января 1999 года N 17-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Протоколу об изменении Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте от 25 августа 1924 года, измененной Протоколом от 23 февраля 1968 года».

Природа возникновения обязанности привести судно в мореходное состояние

Интерес также представляет природа возникновения обязанности привести судно в мореходное состояние. Как и другие договоры на транспорте, договор морской перевозки грузов является реальным по смыслу ст. 433 ГК РФ. Моментом заключения договора, таким образом, является момент передачи имущества, то есть в данном случае – момент сдачи груза перевозчику для отправки приобретателю, как указано в ст. 224 ГК РФ. Получается, что по общему правилу, обязанность привести судно в мореходное состояние не возникает у перевозчика до момента доставки груза под погрузку. Подобная ситуация представляется нелогичной, так как в подобном случае перевозчик не нес бы ответственность за неподачу мореходного судна, несмотря на начало исполнения договора грузоотправителем.

Вопреки реальному характеру договора перевозки, определенному в ст. 785 ГК, договор об организации перевозок может заключаться как консенсуальный в результате акцепта перевозчиком оферты грузоотправителя. Данная конструкция действует для перевозок груза в линейном сообщении и реализуется посредством направления грузоотправителем заявки на перевозку груза и получения положительного ответа перевозчика или составления ими документа о бронировании места на судне. Заявка, как правило, содержит требование перевозки груза, количество, размер и наименование груза, информацию о порте отгрузки и грузополучателе. Таким образом, достигается согласие по всем существенным условиям договора.

Аналогичная практика существует и при железнодорожных перевозках. Согласно ст. 30 Устава железнодорожного транспорта, грузоотправитель обязан внести плату перевозчику еще до приема груза, то есть, если следовать конструкции реального договора, обязанности сторон возникают еще до его заключения.

Такая конструкция типична и для морских грузоперевозок. Между грузоотправителем и перевозчиком заключается долгосрочный договор об организации морских перевозок груза, где дополнительно оговариваются условия предоставления транспортных средств. Таким образом, при заключении договора морской перевозки грузов в отношении конкретной партии, несмотря на реальный характер данного соглашения, обязанность привести судно в мореходное состояние будет уже существовать для сторон в рамках долгосрочного договора об организации перевозок груза, и данное условие будет считаться частью основного договора, как указано в ч. 2 ст. 118 КТМ.

Кроме того, практикуется заключение отдельного договора на подачу транспортных средств, в котором устанавливается обязанность перевозчика подать судно в надлежащем состоянии, в установленный срок в оговоренный порт отгрузки, а также обязанность грузоотправителя использовать поданное судно, если оно соответствует условиям соглашения. Заключение самостоятельного соглашения позволяет дополнительно урегулировать действия сторон до вступления реального договора перевозки в силу. Возможность заключения подобного соглашения предусмотрена ст. 791 ГК РФ, а ответственность за его неисполнение – ст. 794 ГК РФ. Также возможно применить конструкцию предварительного договора (ст. 429 ГК).

Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод, что существует множество способов обойти общее правило о реальном характере договора морской перевозки грузов и избежать вытекающую из него вероятность недостаточного обеспечения интересов сторон на первых этапах его исполнения. Однако, несмотря на то, что правоотношения по морской перевозке грузов складываются в среде предпринимателей, занятых в соответствующей деятельности, которым известны данные способы, реальный характер договора порождает большое количество юридических действий иррационального характера, в которых по большому счету совершенно нет необходимости. Применение модели консенсуального договора к договорам на транспорте помогло бы значительно унифицировать и упростить практику заключения соответствующих соглашений.

Подходы к проблеме приведения судна в мореходное состояние

Среди рассматриваемых актов не существует единообразного подхода к определению момента приведения судна в мореходное состояние. Наиболее гибкий подход закреплен в Конвенции 1924 года. Проявление должной заботливости о приведении судна в мореходное состояние требуется «перед началом рейса и в его начале». Обеспечиваться должно лишь надлежащее состояние тех систем судна, время использования которых уже наступило. Таким образом, к началу погрузки, то есть к подаче первого подъема груза, в надлежащем состоянии должны находиться лишь погрузочные механизмы и грузовые помещения, присутствовать только члены экипажа, необходимые для погрузки и наблюдения за ней и за судном при стоянке. Техническую же годность к плаванию, снаряженность и снабжение необходимо обеспечить к моменту выхода в рейс, то есть к началу движения судна. Таковым не считается движение в порту для смены причала или к другому месту стоянки для дополнительного оснащения судна или приема груза. Началом рейса считается момент отдачи швартовых для выхода в море с целью осуществления перевозки по договору. В период погрузки все еще могут продолжаться мелкие ремонтные работы, снаряжение, снабжение и укомплектование экипажем. Кроме того, отдельные дефекты могут быть устранены уже после начала рейса. Например, при ясной погоде могут быть не закрыты люки, незначительные поломки невостребованных при отправлении судна механизмов также могут быть устранены уже в ходе рейса.

Если рейс предусматривает несколько этапов, то данная обязанность возлагается на перевозчика на каждой из стоянок судна, перед очередным выходом в море.

Подход Гааго-Висбийских правил отвечает принятому в английской практике делению элементов мореходности на обеспечивающие пригодность к приему и размещению груза и обеспечивающие пригодность к плаванию (в которые входят техническая годность, укомплектованность экипажем, снаряженность и снабжение), «cargoworthiness» и «seaworthiness» соответственно. Первая группа требований должна быть выполнена к подаче судна под погрузку, вторая – к моменту выхода в рейс. Только соответствие судна совокупности критериев по двум группам составляет полную готовность к выходу в рейс[6].

С точки зрения формулировки, правило, содержащееся в КТМ, представляется более строгим: перевозчик должен привести судно в мореходное состояние заблаговременно до начала рейса. Правила КТМ основываются на тексте и на практике Гааго-Висбийских правил, поэтому следует воспринимать их положения системно. Подобный подход подтверждается сложившейся в СССР практикой, которая была закреплена в п. 36 Общих правил морской перевозки грузов, пассажиров и багажа, где указано, что мореходное состояние судна в части пригодности к погрузке, размещению и обеспечению сохранности груза должно быть обеспечено к моменту подачи судна под погрузку, а в части технической пригодности к плаванию, надлежащих снабжения, снаряжения и укомплектованности лишь к моменту выхода судна из порта. Таким образом, от перевозчика не требуется окончательного приведения судна в надлежащее состояние уже до начала погрузки. В результате можно сделать вывод, что судно должно быть готово к рейсу не полностью, а только по мере необходимости использования отдельных его функций, то есть сначала осуществление погрузки, а потом уже выход в рейс [Калпин, 2009. С. 4–6].

В отличие от Конвенции 1924 года и КТМ Конвенция 2008 года, кроме проявления надлежащей осмотрительности по приведению судна в мореходное состояние, также требует проявления надлежащей осмотрительности по поддержанию мореходного состояния судна. Это означает, что обязанности перевозчика не завершаются с началом рейса. В случае получения повреждения судна или поломки его систем после выхода в море перевозчик должен будет осуществить их ремонт. Возникает дополнительное требование к перевозчику – обеспечивать наличие на судне материалов, инструментов и специалистов, необходимых для устранения возможных неполадок. Аналогичным образом перевозчик будет нести ответственность за возникшее недоснабжение судна (например, в результате порчи продуктов), недоснаряжение (например, при повреждении найтовых и отсутствии запаса), недоукомплектованность экипажем (например, в случае смерти члена экипажа) и непригодность к размещению и разгрузке груза (например, в результате загрязнения грузовых помещений или поломки грузовых механизмов)[7].

В результате анализа актов, подлежащих применению на территории РФ, можно сделать вывод, что отдельные положения законодательства в области регулирования договора морской перевозки грузов требуют доработки. Помимо рассмотренного различия в понимании договора морской перевозки грузов в ГК и КТМ существует неоднозначное закрепление характера обязанности перевозчика по приведению судна в мореходное состояние. Конвенция 1924 года является частью правовой системы Российской Федерации и имеет приоритет над федеральным законодательством. К тому же, как было замечено выше, ч. 1 ст. 124 КТМ Российской Федерации, имеющего статус федерального закона, закрепляет обязанность перевозчика привести судно в мореходное состояние, а пп. «а» п. 1 ст. 3 Гааго-Висбийских правил содержит указание на то, что перевозчик должен проявить разумную заботливость о том, чтобы привести судно в мореходное состояние. Очевидно, что в соответствие с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации применению подлежит правило закрепленное в международном договоре.

Подобное противоречие, однако, создает определенный риск применения значительно более строгой нормы, закрепленной в ч. 1 ст. 124 КТМ к перевозчику в обход норм международного соглашения, и ч. 2 ст. 124 КТМ, освобождающей перевозчика от ответственности за необнаружение скрытых дефектов, в условиях рассмотрения спора в национальном суде. Несмотря на включение в большинство договоров по морской перевозке грузов арбитражных оговорок и направление споров из них в специализированные третейские суды, опция рассмотрения спора в государственном суде сохраняется и может быть избрана сторонами, что значительно ухудшит положение перевозчика.

Кроме того, непонятна структура ст. 124 КТМ и свойственное ей закрепление абсолютного характера обязанности перевозчика, которая ограничивается уже в следующей части статьи.

Выводы

Таким образом, законодателю следует привести данные положения в соответствие с Гааго-Висбийскими правилами или разъяснить порядок применения рассматриваемых норм в постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации.

Другой рассмотренной проблемой, которая значительно усложняет порядок реализации отношений по морской перевозке грузов и ставит стороны в положение, при котором отсутствуют гарантии исполнения каждой из них своих обязательств по отношению к другой, является реальный характер договора морской перевозки грузов. В силу смещения момента возникновения соглашения у перевозчика отсутствуют гарантии, что поданное им судно будет востребовано, а у гру-

6 Боева В.В. Ответственность морского перевозчика//https://www.lawmix.ru/comm/2745

7 *Там же.*

зоотправителя – что для перевозки предъявленного им груза будет подано судно в надлежащем состоянии. Нормы ГК при этом отсылают к специальному законодательству, в котором соответствующая ответственность предусмотрена лишь для железнодорожного и автотранспорта, на морском и воздушном транспорте же она, как правило, устанавливается соглашением сторон, законодательное закрепление ответственности отсутствует.

Подобная практика усложняет процесс заключения договора перевозки грузов и повышает уровень рисков, с которым могут столкнуться предприниматели.

Литература

Бажанов С.В. Практика применения международных правил о морских перевозках грузов и проблемы их унификации. *Проблемы Науки.* 2017. № 26 (108).

Калпин А.Г. Конвенция ООН о договорах полностью или частично морской перевозке грузов (Роттердамские правила). *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2010. № 4. С. 85–97.

Международное частное право: Учебник в 2 т. Т. 2: Особенная часть / Отв. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова. М.: Статут, 2015.

References

Bazhanov S. V. Practice of application of international rules on the carriage of goods by sea and problems of their unification. *Problems of Science.* 2017. No. 26 (108). In Russian.

International Private Law: Textbook in 2 volumes. T. 2: The special part / Executive editors: S. N. Lebedev, E. V. Kabatova. M .: Statut, 2015. In Russian.

Kalpin A. G. UN Convention on Contracts for the Fully or Partly Carriage of Goods by Sea (Rotterdam Rules). *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki.* 2010. No. 4. P. 85–97. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ

Гречуха В.Н. Морское право: Учебник для магистратуры.

М.: Прометей, 2019. 225 с.

В учебнике рассмотрены основные положения, характеризующие организационно-правовую систему морского транспорта, государственный надзор за торговым мореплаванием, правовой статус морских портов, государственный портовый контроль, требования к морским судам, их классификация и освидетельствование. Освещены вопросы осуществления управления в области торгового мореплавания, безопасности морской перевозки лоцманской проводки судов. Исследованы основные аспекты правового регулирования перевозок морским транспортом пассажиров, грузов, багажа во внутреннем и международном сообщениях, а также регулирования договора фрахтования судна на время (тайм-чартер) и договора фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартер). Дан анализ ответственности сторон договорных отношений при организации и осуществлении морских перевозок, а также претензионно-искового порядка разрешения споров при перевозках. Рассмотрен ряд институтов морского права, в том числе, морское страхование, общая авария, морской залог на судно, ипотека судна, арест судна, морские протесты. Учебник предназначен для студентов магистратуры, а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, транспортных вузов, юристов-практиков, работников транспортных структур.

Международное морское право (частное и публичное).

М.: Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2019. 228 с.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов — специалистов в сфере международного и морского права, а также для всех, кто интересуется вопросами международного права и международных отношений. В учебнике анализируются основные понятия, общие институты и отрасли международного права. Особое внимание уделяется проблемам взаимодействия международного и внутригосударственного права. Исходя из этого, международные договоры рассматриваются во взаимосвязи с Конституцией и законодательством Российской Федерации.

Скаридов А.С. Правовое обеспечение профессиональной деятельности. Морское право.

М.: Юрайт, 2019. 355 с.

В учебнике рассматриваются основные положения международного морского права, проанализированы и систематизированы важнейшие международно-правовые и национально-правовые источники и иные публикации российских и зарубежных специалистов в области морского права, сопоставляются и оцениваются различные научные доктрины. Наряду с публично-правовыми нормами анализируются нормы международного частного права, регламентирующие морские перевозки и иные аспекты морепользования; оценивается развитие российского морского права в контексте эволюции национальной морской политики. Книга предназначена для студентов вузов и факультетов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», юристов-международников, курсантов морских училищ. Она будет интересна и полезна законодателям всех уровней, представителям государственных органов исполнительной власти, формирующих и реализующих российскую морскую политику, судьям, специалистам-практикам, ученым и исследователям в области морского права.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-95-100

Государственное обеспечение высокой квалификации водителей – залог безопасности на автомобильных дорогах Российской Федерации

НАТАЛЬЯ БОРИСОВНА МОСКАЛЕВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры труда и социальной политики Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: natalyamoskaleva@inbox.ru
ВЕРА ИВАНОВНА СМОРЧКОВА, доктор экономических наук, профессор кафедры труда и социальной политики Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: vi.smorchkova@igsu.ranepa.ru

Аннотация: Актуальность темы исследования обусловлена тем, что число погибших и раненых в автомобильных авариях намного превышает людские потери на других видах транспорта. Ключевым фактором воздействия на безопасность на дорогах, следовательно, и на повышение качества предоставления услуг в системе автотранспортного обеспечения населения является уровень квалификации водителей. В данной статье проанализированы проблемы подготовки начинающих водителей, вопросы повышения профессиональной переподготовки работников автопредприятий, проблемы соблюдения режима труда и отдыха водителей, осуществляющих коммерческие перевозки пассажиров и грузов, а также разработаны предложения, которые позволят сократить аварийность на дорогах РФ и повысить уровень услуг социальной направленности с использованием автомобильного транспорта. В статье раскрыто понятие квалификации водителей, предложены пути повышения уровня подготовки водителей в автошколах, определены факторы институционального ограничения водителей-новичков, позволяющие снизить количество аварий на дорогах, тем самым сократить экономические потери государства, связанные с аварийностью на дорогах. Определена гамма многоаспектных, истинных причин нелегитимного поведения водителей-любителей, заслуживающих незамедлительного устранения на законодательном уровне.
Ключевые слова: квалификация водителей, повышение качества услуг, безопасность дорожного движения, начинающие водители, автошкола, переподготовка водителей, повышение квалификации водителей, тахограф

Статья поступила в редакцию 3 апреля 2019 года.

Москалева Н.Б., Сморчкова В.И. Государственное обеспечение высокой квалификации водителей – залог безопасности на автомобильных дорогах Российской Федерации. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 95–100.

GOVERNMENT PROVISION OF DRIVERS' HIGH QUALIFICATION AS A GUARANTEE OF SAFETY ON RUSSIAN ROADS

NATALIA B. MOSKALEVA, Cand. Sci. (Economics), Assistant Professor at the Department of Labor and Social Policy Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). Email: natalyamoskaleva@inbox.ru
VERA I. SMORCHKOVA, Dr. Sci. (Economics), Professor at the Department of Labor and Social Policy Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (84 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). Email: vi.smorchkova@igsu.ranepa.ru

Abstract: The relevance of this study refers to the fact that the number of fatalities and injuries in car accidents far exceeds human losses on other types of transportation. The level of driver training is one of the main factors, affecting the safety on roads. It is aimed to improve the quality of service provision in the motor transportation system for all population of the country. This article investigates such concerns as the problem of beginners and not experienced drivers, the issues of improving the professional retraining of automobile enterprise employees, the problems of observing the work and rest schedule for drivers engaged in the commercial transportation of passengers and goods. The authors developed proposals that will reduce the accident rate on the roads of the Russian Federation and improve the level of social services from using road transportation. The article discusses the concept of driver qualifications, suggests ways to improve the level of driver training in driving schools, identifies factors of institutional restriction for new drivers to reduce the number of accidents on the roads, thereby reducing the economic losses of the state related to traffic accidents. A list of the real causes for illegal behavior of non-professional drivers, deserving immediate elimination at the legislative level has been determined.
Keywords: driver's qualification, rising of service quality, road safety, novice drivers, auto school, driver's retraining, rising of driver's qualification, tachograph

The article was received on April 3, 2019.

Moskaleva N.B., Smorchkova V.I. Government provision of drivers' high qualification as a guarantee of safety on Russian roads. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 3. P. 95–100.

Introduction

The relevance of the research on raising the drivers' level of training and qualification is confirmed by its combination with the requirements of the Decree of the President of the Russian Federation on May 7, 2018, No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024"[1]. One of the goals of the Decree is to reduce the number of dead and injured in road traffic accidents (RTA) by 2024 by 3.5 times compared with the figures for 2017. In 2017, more than 19,000 Russians died, and over 250,000 people injured on the roads of the country[2]. *Russia's annual economic losses from road accidents amount to nearly 2% of gross domestic product* and are comparable in figures to the gross regional product of such subjects of the Russian Federation as the Krasnodar Territory or the Republic of Tatarstan[3]. The importance of the problems of road safety and quality of services in the motor transport system deserves special attention, researches and practical support from state and municipal authorities, as well as scientists and specialists. One of the significant factors influencing the quality of services and road safety is the qualification level of drivers using road transport.

Methods

The methodological basis of this study was scientific work in the field of improving the quality of service in the motor transport system for the population of the country. The analysis of the official statistical data of the regulatory framework and other analytical information made it possible to identify the central causes that negatively affect accidents on the Russian roads. Accomplished Pareto-analysis has revealed the main factors influencing on which will allow an increase in traffic safety. To summarize the results of the study, the methods of generalization and synthesis were used, which allowed the authors to make estimates of ways to reduce the death rate in road accidents. In the course of the study were also used: desk research methods, expert assessment methods, and sociological research methods.

Results and discussion

First, it is necessary to define the qualifications of drivers employed in transportation in the road transport industry. It is necessary because experts and specialists interpret this concept differently. During the work process on the monograph [Moskaleva, 2012. P. 301], were disclosed the content and characteristics of the indicators of drivers' qualifications. The most important of them are:

to know and observe the Russian Road Traffic Regulations, to observe the Rules aimed at improving road safety for passenger and cargo transportation by road and urban ground electrical transport[4], the Rules of organized transportation of a group of children by bus[5];

the continuous driving experience and intensive work on different routes for at least 3-4 years;

the experience to confidently drive a vehicle in complicated road and weather conditions: icy road sections, water barriers; deep pits on the road, often filled with mud; heavy snowfall with the formation of a snow layer on the road; heavy rain with thunderstorms and/or hail; hurricane, etc.;

availability of a driver's license, allowing to manage a wide range of vehicles;

to know the design of the controlled vehicle (including security systems), the ability to fix simple malfunctions along the way, to determine the technical vehicle health before leaving on the route;

the ability to prevent and exclude road accidents knowing the traffic rules, other regulations, and driving skills.

Knowledge of traffic rules, the formation of their observance, driving skills training should be provided by driving schools. Unfortunately, there are driving schools, which do not provide quality training for drivers, but earn money by reducing the actual amount of training agreed with the future driver, which in turn leads to lower tuition fees and saving on driving schools, and as a result, reduced quality training for future drivers. There are also such forms of education as online education, distance learning and other substitutes of instruction. The quality of driver's training depends on the size of the program that he learned. As the study showed, there is a centrally established *short duration of practical driving at driving schools*, which negatively affects the adaptability of new drivers to participation in road traffic and the ability to drive a vehicle in complex road conditions. Some legal and regulatory compliance have a negative effect on the development of practical driving skills. For example, in Article 16 of the Road Traffic Regulations driving on highways is prohibited for student drivers. At the same time, in other countries, to obtain the necessary practical skills of driving, driving lessons on highways with an instructor are allowed [Kuzmina, 2016. P. 2-7; Halkias, Schauer, 2004. P. 23]. The relevance of high-quality training for drivers, their admission to participation in road traffic made it possible to attribute drivers who received the driving license less than 2 years ago to the risk group, which is emphasized in the Road

1 The Decree of the President of the Russian Federation "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" on May 7, 2018 No. 204 // http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-204-ot-7-maja-2018 (date accessed: November 05, 2018)

2 http://stat.gibdd.ru/ (date accessed: December 06, 2018)

3 Road safety strategy in the Russian Federation for 2018-2024. Approved by the decree of the Government of the Russian Federation on January 8, 2018, No. 1-r. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2018. No 5. Article 774. P. 2573-2583.

4 Approved by the order of the Ministry of Transport of the Russian Federation of January 15, 2014 No. 7. Rossiyskaya Gazeta. 2014. No. 136. P. 25

5 Rules for organized transportation of groups of children by bus. Approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation of December 17, 2013 No. 1177. Collection of Legislation of the Russian Federation 2013. No. 52 (Part II). Article 7174. P. 19571-19574.

Safety Strategy in the Russian Federation for 2018-2024[6]. Issues of adaptation of novice drivers to safe driving are considered in the Program "Goal-Zero" of the party "Edinaya Rossiya (United Russia)" [Project ..., 2009. P. 35], in the transport programs of Sweden[7] and the Netherlands[8] also. Comparative analysis of data on accidents, depending on the experience of managing the vehicle (in 2016, every thirteenth accident occurred due to traffic violations by novice drivers with experience less than 2 years, which is 7.9% of all accidents that killed 1154 and injured 16953 people), motivated the authors to develop a set of proactive steps to reduce the negative effects of incompetence of novice drivers. Some of the proposed models are the development of the terms described in the monograph [Moskaleva, 2012. P. 348] and the scientific article [Moskaleva, 2014. P. 65-73].

An important step to accelerate the acquisition of practical driving skills is *to increase the duration of driving lessons in driving schools*. The peculiarity of this proposal, as well as all other cumulative actions described below, is that all this is done on the driver's expense and does not affect the economy of the region or municipality negatively. Since the possibilities of driving schools are not unlimited, driving instruction should be continued at the end of the driving school. Practically, this is done as seen below. To improve the skills of "young" drivers, reduce the number of violations of the RTR in this category of drivers and, as a result, reduce the risk of creating an emergency, the authors propose to introduce *two-step issuance of driving licenses*. The essence of this proposal is that after the end of the driving school lessons and practice, the driver receives a temporary license, which after a year of driving without significant violations, would be replaced by a permanent one. It is quite easy to compile a list of significant traffic violations, and it is also necessary to include some violations by a number of restrictions in it. The system of two-step issuance of driver's licenses is described further. The system is not original in particular, but the order of its implementation, proposed by the authors, is more important. During Soviet times, there was a practice of issuing temporary driver's licenses, which, after two years of driving without specific violations of the traffic rules, were replaced with permanent ones. In fact, this is the two-step issuance of driver's licenses, but, according to the authors, considering more than two million drivers as beginners for two years is too long. That is why it is proposed to set the period of one year. Although they have not yet received wide distribution, such systems function in some states. The authorities note a decrease in the accident rate in states where such systems operate [Kirshfink, Hernandez, Boero, 2000. P. 24; Zhong-Ren, Beimborn, 2000]. Austria is an excellent example; a two-step process for issuing drivers' licenses has been in effect there since 2003. After training in a driving school and passing the necessary exams for the "amateur" category, a person receives a driver's license and the right to independently drive a vehicle without any restrictions. But there is one clause: in the first year, each novice driver must pass additional training in the same driving school with duration of 12 hours. During the classes, the novice will be explained some distinctions (mistakes), taking into account the acquired driving skills. Novice drivers, who forgot about extra classes, will be reminded twice of their responsibility to complete their education. The driver's license will be canceled in case of refusal from the mandatory advanced training, with the introduction of appropriate information in the police database. The most evident effect of such a system was for young people: the number of accidents with their participation in the first year after obtaining the license decreased by an average of 28%.

The experience of Austria would be useful in Russia, but with some significant clarifications. Firstly, additional driving instruction for 12 hours does little effect. Even after a whole year of everyday driving, many (if not all) novice drivers still feel anxious driving a car. And if these 12 hours are used immediately after the end of the driving school, then it will not give anything at all, only the appearance of training. According to the authors, the number of *additional hours for driving training* should include *at least 30 hours*, and they should take place immediately after the end of driving school. The forms of such training may be different: in a driving school (not necessarily in the same one where the driver underwent basic training), in the form of private lessons. But there is an important point – it is necessary that the fact of additional training is confirmed in writing form by a driving school, or an expert driver (additional private lessons). Specialists and regulatory acts can set the number of additional hours of training. For example, in the framework of the Strategy Road Safety in the Russian Federation for 2018-2024. It should be noted that the number of additional 30 hours of training is relatively conditional. Together with the driving instructor, each novice driver should determine the number of additional hours of training (but not less than 30 hours). The novice driver should be more interested in additional training, because his own safety and the safety of other road participants depend on his driving skills. The result of lack of skills leads to accidents, injuries, and economic losses.

Many factors influence the duration of driving training. The most significant factors are the age of a novice driver (the older ones master the knowledge of driving much longer), individual abilities, character traits, the gender of the driver, and some others. The study found that additional post-school driving practice is especially necessary for drivers aged 18 to 24 years. Drivers of this age are most often the cause of road accidents (among the number of all novice drivers). The death rate of drivers in the age group from 18 to 24 years in accidents due to their fault is about two times

6 Road safety strategy in the Russian Federation for 2018-2024. Approved by the order of the Government of the Russian Federation of January 8, 2018, No. 1-r. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 5. Article 774. P. 2573-2583

7 Vision Zero (Zero Mortality Concept) is a Swedish road safety program // https://ru.wikipedia.org/wiki/Vision_Zero

8 Transport policy of industrialized countries. Transport policy of the Netherlands for the period up to 2020 // http://www.mintrans.ru/presse/Trans Strat_Foreign_Experiens_3_3 (date accessed: December 21, 2009).

higher than those of older drivers. Experts believe that the areas of the human brain that are responsible for suppressing impulses and weighing the consequences of decisions, or simple actions, develop after the age of 24 years. Training for novice drivers aged 60 years and older is also very necessary: people of this age learn much worse than the young ones, especially how to drive a car properly. They need much more time for that.

If the additional driving instruction, after the end of the driving school, does not become compulsory, a significant part of the young novice drivers will not do it at their will. This can be referred to carelessness and a remarkable manifestation of megalomania. For a particular category of novice drivers, self-deception is inherent: they often think that they able and can do anything on the road. For this reason, some necessary measures are required: restrictions, i.e. institutional coercion and regulatory measures. As one of such measures, a legislative speed limitation for drivers *with experience less than 1 year: in cities – not more than 40 km/h, and on highways and other roads – not more than 70 km/h.* Another useful limitation for novice drivers *is not to make night trips during the first year of driving.* A posteriori analysis showed that, at night, the risk of getting into an accident increases in 5-6 times and more than 50 percent of all road traffic accidents are fatal (this statistic applies to drivers of all ages and qualifications). In order to determine the concept of "nighttime trips" in one way, it is necessary to state the meaning of this definition in the Road Traffic Regulations. The influence of nighttime on road safety is described in the monograph [Moskaleva, 2012. P. 190]. It also includes relevant recommendations.

In addition to the proposal to legislatively ban night trips for novice drivers, the authors believe that *drivers with experience less than one year should not make long trips driving a vehicle*. Experts must limit travel distance; in the authors' opinion, this distance should not exceed 500 kilometers. On a long trip, the driver is often overworked due to noncompliance of work-rest schedules (long driving time is hard work). It is not so easy to control the distance of a driver's trip, especially within the same region with a large area. But it is necessary that the driver knows that the distance of his trip can be regulated. One of such regulations is the installation of the tachometer in the vehicle of a novice driver, so, the driver can avoid penalties from the traffic police because of long-distance trips violations. Then the trip distance goes into the second plan; it will become more important to keep the work-rest schedule. Security systems that indicate the driver's fatigue state are used now more widely. It is worth noting that in budget cars such systems will not appear soon. If a long-distance trip takes place not only in the daytime but also at night, the situation is getting worse. It should be noted that the combination of nighttime and the trip distance also causes the weakening of driver's attention and reaction, the difficulty of estimating distance and speed, the blinding because of the bright headlights of oncoming cars, etc.

The next important proposal that needs to be implemented in Russia is *to prohibit novice drivers from using a mobile phone while driving, even if they use "hands-free"*.

A significant reason for the basic incompetence of novice drivers in practical driving *is the low professional training of driving school instructors who teach future drivers to drive*. This may include short and incomplete preparation of driving school instructors to how they teach driving a car. In this regard, *significant changes are necessary for the quality of driving school teachers training*; difficult weather conditions and off-road drive training, teachers must acquire special skills for right communication with their students (many cases of changing driving teachers due to incorrect communication between teacher and student).

A significant indicator of driver qualification is not only knowledge but also the obligatory observance of the rules of the road, other laws, legislative and regulatory documents. Traffic accidents, resulting from non-compliance with the established rules of behavior by drivers, are fatal for more than 19 thousand people annually and about 250 thousand injured. One-third of deaths in road accidents are citizens of the most active working age (26-40 years old), about 20% of the victims become disabled [Blinkin, Reshetova, 2013. P. 105]. The given statistics allows making a reasoned conclusion – the behavior of a certain part of drivers (an important indicator of qualification) is maladaptive, far from ideal, and dangerous for people around them. The study showed the relevance of determining which drivers most "suffer from indiscipline and permissiveness" and, accordingly, who will and how to "cure this disease". It has been recognized that the main share of traffic violations is made by so-called "amateur" drivers of passenger cars. A part of this drivers' category has a high opinion of themselves as a social elite with an unrivaled ability to drive a car. Such misbehavior leads to the manifestation of permissiveness during the driving and in communication with other road users. In fact, many of them are not experienced in driving skills; they commit traffic violations, either consciously or due to ignorance of the traffic rules. By the method of practical analysis and information database generalizations, it was found that according to the total annual number of 180-200 thousand traffic violations, this category of "amateur" drivers' accounts for 67-75% of violations.

The behavior of drivers who violate the rules of the road and changes in the rules of children and passenger transportation are evolving in a positive way. These changes have received considerable attention from the scientific community, legislative, regulatory and supervisory bodies, experts, and specialists. However, the proposed and implemented measures of impact on the drivers' attitude do not work due to underestimation of the negative role of the named type of illegitimate relations in connection to the established rules, as well as rude, arrogant drivers in relation to other road users.

In the course of the analysis, the author of the research got acquainted with the proposals of different scientific works, experts, specialists, with the content of the current regulatory and legislative documents on the formation of decent, law-abiding behavior of road users. There are three examples of this type of researches. The Kichedzhi and Hatoyama's work "Moscow: transport problems of a megapolis" [Kichedzhi, Hatoyama, 2010. P. 140-150, 252-255]

emphasize the need for drivers to achieve "smart driving" through self-education. The definition of "smart driving", in this case, implies willingness and confidence in driver's behavior, due to the realization of the fact that the transport and roads' situation depends on each of the drivers. However, the probability for the formation of the "smart driving" for Russian drivers is reduced to zero in the near future. This especially applies to the researched category of careless drivers. But in a situation of unacceptable annual death and injury rates in automobile accidents, the authors determine the formation of exemplary driver behavior as a nationwide task that does not tolerate delay. The author mentioned in scientific work [Mokina, 2015. P. 50-54], made a generalized (with reference to the experience of foreign countries) proposal to introduce a psychophysiological selection of drivers before issuing them driver's license in order to exclude people who, due to their psycho-physiological qualities, are inappropriate for performing driving functions. Part of the proposal on the psychophysiological testing of future drivers in the learning process, bringing these test results to the teaching staff is, probably, acceptable. On the other hand, this proposal should be treated with caution, since drivers are offered measures that review to the practice-tested indicators of medical contraindications which are established by the Federal Law of December 28, 2013 No. 437-FZ and defined in the process of medical examination for future drivers, as well as during the preliminary (when applying for a job) and periodic medical examination (at least once every two years) for professional drivers.

During a speech one of the participants in the State Council Presidium meeting on Russian road safety issues [Kuzmina, 2016. P. 6], it was proposed to increase children's education on the fundamentals of road safety, including the creation of children's specialized training grounds. According to the author of this proposal, if we teach children the rules of the road now, "we will get the next generation of disciplined, cultural drivers on the roads of the country". Despite the usefulness of the proposed measure, the author assesses the acceptability and effectiveness of such basic road traffic regulations training only for children. When a person gets older and becomes a full-fledged driver, he is guided by quite different criteria of behavior, with a different attitude to bad manners such as disobedience, indifference to advice, comments, and reproaches. The main difficulty in developing the law-abiding behavior of future and full-fledged drivers of a certain type consists of their absolute non-compliance of the traffic regulations' canons and accumulation of a rude attitude towards others. The steady progress of such an undesirable process is due to the lack of education of a common culture, social status, high self-conceit, snobbery, light penalties for serious violations of traffic rules (in fact, it is impunity that leads to repeated violations). This also includes the lack of criticality of own actions, the absolute unacceptability, and unwillingness to hear any disapproval from other people. Consequently, it is a waste of time without pragmatic results to engage in the formation of a law-abiding, disciplined manner of behavior in this category of future and full-fledged drivers. A completely different approach for solving the problem of compliance with traffic rules as well as other laws is needed. Such non-compliant drivers, which are really dangerous for all road users, can only be affected by a *significant increase in penalties and cancellation of the driver's license after repeated violations of traffic rules for a period of at least three years*. Such measures will reduce economic losses due to numerous accidents.

An essential role for the qualification growth of professional drivers is the wage level. At various forums and levels of government, it has been repeatedly emphasized that in all regions of the Russian Federation *the salary of workers of road transport enterprises (including drivers) of urban and municipal subordination is below the average for the regional economy*. As a result, the prestige of the driver profession became low, which, in turn, led to a shortage of personnel, and, to a greater extent, this affected the passenger vehicle drivers. First of all, in order to reduce the staff shortage of qualified municipal drivers on urban and rural routes, it is necessary to solve the problem of drivers' wages. But, at the same time, there is a problem of high debt load of the subjects of the Russian Federation that, in turn, cannot help to change the situation. This is why this initiative should be given a nationwide significance. It turns out that the higher the indicators in the country's economy the more effectively this problem will be solved.

Many scientific papers are devoted to this problem, including the study of the Rector of RANEPA, Mau V. A. [Mau, 2016. P. 485]. To a certain extent, the increase in the economic competitiveness of municipal unitary enterprises (frequent transportation in more favorable economic conditions) is facilitated by the possibility of introducing regulated transportation tariffs (along with unregulated tariffs) according to the law No. 220-FZ of July 13, 2015, "On the organization of regular transportation of passengers and cargoes by motor vehicles and urban ground electrical vehicles in the Russian Federation and on Amendments to certain legislative acts of the Russian Federation", and the potentiality to increase the wage level of drivers on this basis.

One of the tasks for the qualification growth of professional drivers is the *periodic retraining of drivers* engaged in the commercial transportation of passengers and cargoes. A round-table in the Civic Chamber of the Russian Federation on May 18, 2017, was devoted to solving this problem at the state level [Kuzmina, 2017. P. 12-21]. The Ministry of Transport of the Russian Federation noted the preparedness of the draft of the appropriate federal law, which now is at the stage of conceptual consideration. At the same time, the foreign experience of the European Union in drivers' retraining is being studied. According to it, each driver, who wants to work for hire, must undergo advanced training, and obtain a certificate of professional competence or an appropriate mark in his driving license. Professional training of employees of automobile enterprises, including drivers, is currently carried out in accordance with the order of the Ministry of Transport of the Russian Federation on March 11, 2016 No. 59 "On approval of the procedure for passing professional

selection and vocational training by workers employed to work directly related to the movement of motor vehicles and urban ground electric transport". The same order sets out the procedure for the internship of drivers who were first employed or transferred to work from one type of vehicle to another.

A significant sign of the driver's professionalism is *compliance with the regime of work and rest*, established by the Regulation on the specifics of working hours and rest time for drivers[9]. In case of violation of the work and rest regime, an unhealthy state of the driver occurs: tiredness, fatigue, a half-asleep state, manifested in the form of laxity, being in a sleepy state, caused by lack of sleep or sleepless at night before driving. Long-term driving beyond the working shift requires the constant composure from the driver, timely response to sudden changes in road conditions, which causes fatigue and stress. In such condition, driver's reaction time is reduced and dangerous conditions for getting into an accident are created. In order to determine the driver's time on buses while transporting passengers on intercity and international routes with more than 20 seats, tachographs must be installed – individual control devices to continuously record not only the duration of the driver's work but also the distance passed, speed, route deviations. The vehicles with the carrying capacity of over 3.5 tons must have tachographs installed as well. Drivers' violation of work and rest time occurs most often in private transport companies and is caused, on the one hand, by the efforts of drivers to earn as much as possible, on the other hand, by a lack of driving personnel or a conscious reduction in the number of drivers in order to reduce financial costs. As a result, drivers' overworking often becomes the cause of accidents, which significantly affects economic losses.

9 Approved by Order of the Ministry of Transport of August 20, 2004 No. 15 with amendments to Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation of December 24, 2013 No. 484

Conclusion

Based on the conducted analysis, we can draw the following conclusions.

Firstly, after graduating from the driving school, every novice driver must continue his training and observe a number of legislative restrictions as well as meet certain requirements:

- obtain a permanent driver's license in a two-step process;
- complete a course of additional driving instruction not less than 30 hours;
- comply with speed limit of 40 km/h in city limits and 70 km/h on highways and other roads during the first year of driving;
- do not make nighttime trips during the first year of driving;
- do not make long trips during the first year of driving;
- do not use a mobile phone while driving a car (even if there is a "hands-free" device);
- do not transport children during the first year of driving.

Secondly, to form a legitimate and proper behavior of drivers of vehicles, it is necessary to significantly increase the penalties to the amount of tens of thousands of rubles and deprive the right to drive a vehicle after a repeated violation of road traffic rules for at least three years.

Thirdly, for drivers engaged in the commercial transportation of passengers and cargo, it is necessary to make proper legislation which applies for periodic retraining based on international experience.

Fourthly, in order to comply with the drivers' schedule of work and rest, the installation of tachographs is strongly recommended not only in buses and trucks but also in taxis.

The proposed measures will help improving the skills of drivers, reduce accidents on the roads of Russia, reduce socio-economic losses due to road accidents, and, consequently, improve the quality of services in the motor transport system of the population.

References:

Blinkin M.Y., Reshetova E.M. Road Safety: Background, International Experience, Basic Institutions. M.: Higher School of Economics Publishing House, 2013. 240 p. In Russian

Halkias J., Schauer M. Red Light, Green Light. *Public Roads Journal. US Department of Transportation*. 2004. No. November/December. In English

Kichedzhi V.N., Hatoyama K. Moscow: Transport Problems of the Metropolis, M.: DPK Press. 2010. 284 p. In Russian

Kirshfink H., Hernandez J., Boero M. Intelligent Traffic Management Models. Aachen, Germany, 2000. In English

Kuzmina V. On the Preparation and the Admission to the Professional Activity of Vehicles' Drivers. *Avtomobil'nyi transport*. 2017. No. 6. P. 12-21. In Russian

Kuzmina V. The Most Important Direction of State Policy. *Avtomobil'nyi transport*. 2016. No. 3. P. 2-15. In Russian

Kuzmina V. The Road is One for All. *Avtomobil'nyi transport*. 2016. No. 4. P. 2-7. In Russian

Mau V. A. Crises and Lessons. Russian Economy in the Era of Turbulence. M.: Gaidar Institute Publishing House. 485 p. In Russian

Mokina A. A Man Drives as He Lives. *Avtomobil'nyi transport*. 2015. No. 5. P. 50-54. In Russian

Moskaleva N. B. Economic and Organizational-Technical Methods to Ensure the Safe Transportation of Tourists by Road. Monograph. M.: DPK Press, 2012. 448 p. In Russian

Moskaleva N. B. Prevention of the Negative Impact of Reprehensible Behavior of Novice Drivers on the Quality of Social Services in the System of Motor Transport for the Population. *Sotsial'naya politika i sotsial'noe partnerstvo*. 2014. No. 6. P. 65-73. In Russian

Project "Safe Roads" of the "Edinaya Rossiya (United Russia)" Party with the Participation of the Zebra Initiative Fund (For European Safety of Russian Roads). Program "Goal-Zero". Moscow, 2009. 46 p. In Russian

Zhong-Ren P., Beimborn E. A Breakeven Analysis for Statewide ITS Project Identification and Assessment. Center for Urban Transportation Studies, University of Wisconsin-Milwaukee, 2000. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-101-106

Мобильность инвалидов: статистическая характеристика ситуации

ОКСАНА ВИКТОРОВНА КУЧМАЕВА, доктор экономических наук, профессор кафедры народонаселения
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, ГСП-1). E-mail: kuchmaeva@yandex.ru

ОЛЬГА АНАТОЛЬЕВНА МАХОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры статистики
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова (117997, Российская Федерация, Москва, Стремянный переулок, 36). E-mail: makhova.oa@rea.ru

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА КЛОЧКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры статистики
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова (117997, Российская Федерация, Москва, Стремянный переулок, 36). E-mail: klotchkova.en@rea.ru

Аннотация: В последние годы мировое сообщество консолидируется в преодолении дискриминации по отношению к инвалидам и обеспечении для них основных прав и свобод. Целью настоящей статьи является характеристика мобильности таких людей в России, выявление имеющихся проблем и перспектив их решения. Работа основана на результатах Комплексного обследования условий жизни населения, которое проводилось в 2016 году Росстатом в режиме мониторинга.

Ключевые слова: инвалиды, Конвенция о правах инвалидов, социальная политика в интересах инвалидов, статистика инвалидности, мобильность инвалидов, интернет-технологии, методы статистического наблюдения

Статья поступила в редакцию 5 декабря 2018 года.

Кучмаева О.В., Махова О.А., Клочкова Е.Н. Мобильность инвалидов: статистическая характеристика ситуации. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 101–106.

THE MOBILITY OF PEOPLE WITH DISABILITIES: STATISTICAL CHARACTERISTIC OF THE SITUATION

OKSANA V. KUCHMAEVA, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of Population
Lomonosov Moscow State University (GSP–1, Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation, 119991). E-mail: kuchmaeva@yandex.ru

OLGA A. MAKHOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Statistics
Plekhanov Russian University of Economics (36, Stremyannyi pereulok, Moscow, Russian Federation, 117997). E-mail: makhova.oa@rea.ru

ELENA N. KLOCHKOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Chair of Statistics
Plekhanov Russian University of Economics (36, Stremyannyi pereulok, Moscow, Russian Federation, 117997). E-mail: klotchkova.en@rea.ru

Abstract: In recent years, the world community has consolidated its efforts to overcome discrimination against persons with disabilities and to ensure their fundamental rights and freedoms. The purpose of this article is to characterize the mobility of such people in Russia, to identify existing problems and prospects for their solution. The work is based on the results of a Comprehensive survey of living conditions of the population, which was conducted in 2016 by the Federal State Statistics Service in the monitoring mode.

Keywords: disabled people, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Social Policy for Persons with Disabilities, disability statistics, mobility of disabled people, Internet technologies, statistical observation methods

The article was received on December 5, 2018.

Kuchmaeva O.V., Makhova O.A., Klochkova E.N. The mobility of people with disabilities: statistical characteristic of the situation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 101–106. In Russian

Введение

Необходимость обеспечения мобильности инвалидов обусловлена увеличением численности людей с ограниченными возможностями, что является общемировой тенденцией. Мировое сообщество консолидирует усилия на обеспечении принципа доступности для них основных прав и свобод человека, закрепленного в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов (ратифицирована Российской Федерацией в 2012 году). Это подразумевает преодоление дискриминации лиц по признаку инвалидности, социальную инклюзию – вовлечение их в общественную жизнь (трудовую деятельность, образование, спорт, религию, политику и т.д.). Важнейшим условием реализации прав инвалидов является обеспечение их мобильности.

Статистические данные об инвалидности

Мировым сообществом осознается значимость статистики как инструмента, призванного давать обоснования для разработки и принятия решений на разных уровнях управления. В Конвенции о правах инвалидов зафиксировано, что «государства-участники обязуются производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения настоящей Конвенции»[1].

Вашингтонская группа по статистике инвалидности разработала матрицу вопросов о положении лиц с ограниченными возможностями, на основе которых возможно формирование региональных опросников[2]. В странах Европейского союза сбор данных об инвалидах осуществляется в рамках общественного мониторинга: европейское обследование здоровья и социальной интеграции, европейское анкетирование по вопросам здоровья, обследование доходов и условий жизни, обследование рабочей силы (дополнительный модуль)[3].

В России существуют определенные сложности в получении полной и достоверной информации относительно выполнения положений Конвенции о правах инвалидов и оценки их мобильности [Бутрина, 2013. С. 112]. Среди основных проблем выделяется недоступность актуального режима полных данных, так как необходимо использовать широкий круг источников информации [Васин, Горлин, Гришина, Елисеева, Малева, Рагозина, Рамонов, Тындик, 2014. С. 44–72]. Во-первых, сведения, касающиеся жизнедеятельности инвалидов, собираются различными ведомствами (11 форм статистической отчетности для Росстата, 8 форм Минздрава России, 15 форм Минпроса России и Минобрнауки России, 9 форм Минтруда России и т.д.). Во-вторых, реализация государственных программ («Доступная среда» на 2011–2020 годы[4], «Социальная поддержка граждан» на 2013–2020 годы[5]) существенно дополняет оценку положения лиц с ограниченными возможностями и увеличивает число источников информации и необходимых показателей. При этом все указанные формы отчетности неполно характеризуют положение инвалидов, их мобильность и доступность для них основных прав. В целях получения недостающих данных Росстатом проводится ряд выборочных обследований: комплексное обследование условий жизни населения, обследование бюджетов домохозяйств, обследование рабочей силы и др.

Мобильность инвалидов как объект научных исследований

Мобильность инвалидов, препятствия для нее и технологии являются предметом многих научных исследований. Положение таких людей в обществе, их социальный статус, зависит от факторов мобильности – инклюзивности образования и трудоустройства. Развитие профессиональной инклюзии для людей с инвалидностью существенно расширяет возможности социализации и занятости.

Важный фактор, способствующий социальной мобильности инвалидов, – их физическая мобильность, создание доступной среды [Washburn, Zhu, McAuley, Frogley, Figoni, 2002. P. 193–200]. Такая среда влияет на степень свободы их передвижения и уровень интеграции в жизни общества, качество жизни[6] [Rimmer, Riley, Rubin, 2001. P. 35–44; Shumway-Cook, Ciol, Yorkston, Hoffman, Chan, 2005. P. 1217–1221]. Значимым условием здесь выступает формирование мобильной городской среды, обеспечение необходимыми средствами связи и коммуникации[7] [Clarke, Ailshire, Bader, Morenoff, House, 2008. P. 506–513].

1 Конвенция о правах инвалидов: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability

2 European Disability Statistics: Progress and Challenges. European Commission. 2015: http://www.transmonee.org/Downloads/2015_TM_meeting/1_3_European_disability_statistics_AGAFITEI.pdf

3 Field M., Jette A. The future of disability in America. Institute of Medicine, Washington, DC, USA, 2007: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK11415

4 Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы: https://rosmintrud.ru/ministry/programms/3/0

5 Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013–2020 годы: https://rosmintrud.ru/ministry/programms/3/2

6 Making mobile phones and services accessible for persons with disabilities. A joint report of ITU. The International Telecommunication Union and G3ict. The global initiative for inclusive ICTs. ITU 2012: https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Persons-with-Disabilities/Documents/Making%20Mobile-English.pdf

7 Disability Rights Promotion International. Phase I report: Opportunities, methodologies and training resources for disability rights monitoring. Toronto: Disability Rights Promotion International, 2003: http://www.yorku.ca

Исследования рассматривают доступность различных элементов инфраструктуры, обеспечение транспортными средствами и технологическими системами. Значительная часть городских транспортных систем остается недоступной для людей с ограниченными возможностями. Эксперты Всемирного банка разработали методики, позволяющие формировать транспортную инфраструктуру и услуги, которые могут быть доступны для всех пользователей, включая инвалидов[8]. При этом одиночество инвалидов, связанное с отсутствием вовлеченности в жизнь местного сообщества, рассматривается как серьезная проблема[9].

Согласно одному из ведущих принципов Конвенции о правах инвалидов, решение таких проблем без участия самих лиц с ограниченными возможностями оказывается неэффективным. Для повышения уровня интеграции инвалидов в жизнь общества нужна достоверная информация от них самих, что требует проведения специальных опросов.

Источники и методы исследования

Среди выборочных наблюдений Росстата большое значение в оценке мобильности инвалидов приобретает комплексное обследование условий жизни населения. Оно проводится в режиме мониторинга, с 2014 года – 1 раз в 2 года; его охват составляет 60 тыс. домохозяйств. Программа включает вопросы, позволяющие идентифицировать людей с инвалидностью, а также лиц, имеющих серьезные проблемы со здоровьем. Выделение представительной группы инвалидов в выборочной совокупности позволяет получить комплексное представление об условиях жизни лиц с ограниченными возможностями, а именно: их включенности в местное сообщество, степени активности в сфере занятости, получения образования, пользования услугами транспорта, доступности бытовых услуг и услуг предприятий торговли, потребностях в медицинской помощи и условиях для отдыха.

На основе результатов исследования 2016 года[10] (совокупность инвалидов старше 15 лет составила 9 060 человек) и методов дескриптивной статистики, проверки статистических гипотез о различиях в распределении показателей с помощью критерия Хи-квадрат и двухэтапного кластерного анализа, нами сделана попытка выявить основные характеристики мобильности инвалидов. Проверке подлежали гипотезы о недостаточной мобильности различных групп, незначительных масштабах использования интернет-технологий для их вовлеченности в жизнь общества.

Мобильность инвалидов в России: масштабы и факторы

Значительное число исследований посвящено доступности для инвалидов образования и их вовлеченности в трудовые отношения[11] [Государственная политика…, 2008. С. 64–102]. Доступ к образованию и занятости во многом определяет качество и разнообразие жизни инвалидов, однако их мобильность связана также с наличием необходимой инфраструктуры, включенностью в местное сообщество, характером проведения досуга и отдыха, дружескими связями и добровольческой деятельностью. 89,1% лиц с ограниченными возможностями (на фоне 52,6% всего населения) полагают, что из-за состояния здоровья они не могут вести активный образ жизни (таблица 1). Этот показатель довольно высок среди всех групп инвалидов.

Неспособность вести активный образ жизни характерна для всех типов поселений; показатель повышается от 74,8% для лиц с инвалидностью в возрасте 15–29 лет до 93% для тех, кто старше трудоспособного возраста. Весьма незначительная часть респондентов отмечает, что у них нет интереса или желания вести активный образ жизни.

57,2% опрошенных прибегает к помощи другого человека для самообслуживания или иной ежедневной деятельности, 46,2% не могут без посторонней помощи выходить из дома. Это подчеркивает значимость проблемы мобильности инвалидов и актуализирует развитие системы сопровождения, тьюторства, помощи по уходу и сопровождению инвалида.

Помимо состояния здоровья, значительные ограничения в мобильности связаны с недостатками существующей инфраструктуры. Среди инфраструктурных проблем наиболее часто встречающаяся – состояние дорог и безопасность движения (о ней говорят около 65% людей с инвалидностью). 21,9% респондентов отметили наличие сложностей в организации работы общественного транспорта, доступности этого вида услуг. Данный показатель несколько выше, чем процент людей, пользующихся общественным транспортом (15,9%). Видимо, складывается ситуация, когда неудобства при пользовании транспортом приводят к отказу от этого вида услуг. 54,5% инвалидов вообще не пользуются транспортом (ни муниципальным, ни коммерческим, ни такси, ни личным).

8 Improving accessibility to transport for people with limited mobility: A practical guidance note. Washington, DC. World Bank. 2013: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17592

9 Hodge S., Eccles F. Loneliness, social isolation and sight loss. A literature review conducted for Thomas Pocklington Trust. December 2013. Lancaster University: http://eprints.lancs.ac.uk/68597/1/loneliness_social_isolation_and_sight_loss_final_report_dec_13.pdf

10 Итоги Комплексного наблюдения условий жизни населения, 2016: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ16/index.html

11 Sickness, disability and work: breaking the barriers: A synthesis of findings across OECD countries, 2010: https://b-ok.org/book/1062807/32ac3f; *Heron R.* Job and Work Analysis. Guidelines on Identifying Jobs for Persons with Disabilities. ILO, 2016: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_507_engl.pdf

Таким образом, более половины российских инвалидов крайне ограничены в своей мобильности из-за организации работы и доступности услуг общественного транспорта, а также невозможности пользоваться личным транспортом. Около 52% людей с инвалидностью, живущих на втором этаже и выше, не имеют возможности использовать лифт по причине его отсутствия. С учетом плохо работающих лифтов, до 55% инвалидов из числа живущих в многоквартирных домах ограничены в выходе на улицу.

Характеризуя инфраструктуру в месте проживания инвалидов, необходимо отметить, что большая их часть (69%) говорит о недоступности услуг в сфере медицинского обслуживания, 21,7% – большой отдаленности аптек, 21,5% – отдаленности учреждений культуры, 27% – мест проведения отдыха и досуга, 25,4% – мест для занятий физкультурой. Подчас ограниченные в передвижении, инвалиды остро переживают отдаленность и недоступность учреждений социальной инфраструктуры. Однако посещение ими различных культурно-развлекательных мероприятий распространено достаточно широко, хотя и здесь, безусловно, наличие проблем со здоровьем накладывает свой отпечаток. Чаще всего инвалиды ходят на концерты, в рестораны, кафе или посещают церковь (таблица 2). Причем в последнем случае их активность практически не отличается от россиян, не имеющих серьезных проблем со здоровьем (23%). Наиболее часто посещают какие-либо культурно-развлекательные мероприятия инвалиды трудоспособного возраста, лица в возрасте 15–29 лет.

На фоне других россиян (36,2%) инвалиды весьма редко ходят в кинотеатры. Возможно, это связано с необорудованностью доступа в здание кинотеатра, а также тем, что значительную долю среди билетов, приобретаемых инвалидами для посещения концерта, представления, составляют субсидированные, льготные билеты, распространяемые через общественные организации. Различия в характере посещения культурно-развлекательных мероприятий между инвалидами и гражданами, не имеющими серьезных проблем со здоровьем, статистически значимы (разница между группами сохраняется на уровне не менее 0,0001; проверка гипотезы о различии распределений осуществлялась с помощью критерия Хи-квадрат).

13,8% инвалидов в возрасте до 15 лет совершили за последний год туристическую или экскурсионную поездку, причем для лиц в возрасте 15–19 лет этот показатель составляет 37,9%. Среди инвалидов старше 70 лет 9,6% участвует в таких поездках. Подобная ситуация обусловлена льготами на бесплатный проезд и возможностью получить санаторно-курортное лечение на льготных условиях, в рамках мер социальной поддержки.

Среди причин, по которым инвалиды не участвуют в туристических или экскурсионных поездках, выделяются следующие: состояние здоровья (46,7% опрошенных), недостаток средств (24%), предпочтение отдыхать на даче, у родственников и знакомых (12,1%). Если причины материального характера касаются инвалидов всех возрастов, то проблемы со здоровьем носят в большей степени возрастной характер, а предпочитают отдыхать иным образом либо самые молодые, либо очень пожилые респонденты.

Достаточно небольшое количество респондентов является членами каких-либо общественных, добровольных или благотворительных организаций (не более 3%). С возрастом социальная активность несколько увеличивается. Среди лиц 15–19 лет доля членов общественных объединений не превышает 0,8%, 55–59 лет – 3%. В том случае, если инвалиды являются членами общественной организации, они принимают весьма активное участие в ее деятельности. 44,3% таких инвалидов делают это «регулярно» (на фоне 33,9% всех россиян). Данное различие является статистически значимым. Участие в деятельности общественной организации налагает на человека определенные обязательства. Кроме того, в Российской Федерации общественная и волонтерская работа стала популярной только в последние годы.

Лишь 9,6% инвалидов ответили, что у них была работа, деятельность, приносящая доход, на момент исследования. 2,1% трудились в условиях неполного рабочего дня или гибкого графика. 1% ответил, что для поиска или выполнения оплачиваемой работы использовался интернет. Эти цифры говорят о крайне ограниченных возможностях занятости для инвалидов, в том числе дистанционной.

Использование интернет-технологий

Дистанционные технологии позволят обеспечить людям с инвалидностью вовлеченность в жизнь общества при ограничении физической мобильности. В целом лишь 10,3% инвалидов регулярно используют интернет в своей жизни, прежде всего, для прочтения новостей (13%), игр или для общения в сетях (16,5%). Лица с ограниченными возможностями практически не используют интернет для покупки товаров или услуг (3%), совершения финансовых операций (3,4%), в целях дистанционного обучения (0,5%) или получения услуг на сайтах государственных учреждений (2,6%).

В большей степени склонны к применению интернет-технологий инвалиды трудоспособного возраста. Не пользуются услугами интернета 34,1% инвалидов старше трудоспособного возраста и 11% – трудоспособного. Среди инвалидов трудоспособного возраста лишь 3,2% осуществляют поиск работы с помощью интернета, а 5,5% – поиск информации на сайтах органов государственной власти.

Люди с ограниченными возможностями прибегают к помощи интернета значительно реже, чем другие группы населения. Так, лица, не имеющие инвалидность, в 6 раз чаще ищут работу через интернет, в 3,5 раза чаще прибегают к поиску информации на сайтах органов государственной власти, в 4 раза

Таблица 1. Наличие способности вести активный образ жизни у инвалидов в возрасте 15 лет и старше в 2016 году (по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения, %)

Data chart 1. The ability to lead an active lifestyle for disabled people aged 15 years and older in 2016 (according to the Comprehensive monitoring of living conditions of the population, %)

	Все респонденты-инвалиды	Из них				
		Проживающие в городах	Проживающие в сельской местности	Лица трудоспособного возраста	Лица в возрасте 15–29 лет	Лица старше трудоспособного возраста
Инвалиды в возрасте 15 лет и более (всего)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Способны вести активный образ жизни	5,9	5,7	6,5	11,2	16,6	3,4
Не способны вести активный образ жизни, (не позволяет здоровье, возраст)	89,1	89,7	87,4	80,8	74,8	93,0
Не имеют интереса или желания вести активный образ жизни	4,7	4,3	6,0	7,7	8,0	3.4
Не определено	0,2	0,3	0,1	0,2	0,6	0,2

чаще ищут сведения о различных товарах и услугах, в 5 раз чаще осуществляют финансовые операции с использованием интернета, в 2,5 раза чаще читают в интернете новости. В определенной степени это связано и с возрастными особенностями лиц с инвалидностью.

Методы двухэтапного кластерного анализа, позволяющие использовать совокупность количественных и качественных признаков, позволили выявить две типологические группы инвалидов (в зависимости от частоты использования ими возможностей интернета). При этом учитывались следующие характеристики:

– частота выхода в интернет;

– цели выхода в интернет (общение в социальных сетях, прочтение новостной информации, скачивание фильмов, музыки, игр и др.);

– возраст.

Кластерный анализ был проведен на основе меры расстояния Log-правдоподобия, которая приписывает переменным вероятностное распределение. При помощи Байесовского информационного критерия, равного 0,6, разделение на кластеры было признано статистически корректным. Такие признаки, как пользование электронными библиотеками, поиск информации о товарах и услугах, осуществление финансовых операций, получение сведений на сайтах государственных органов, обсуждение социальных и политических проблем, тип населенного пункта, не вошли в кластерный анализ в силу отсутствия различий по ним в группах (практически никто из инвалидов не использует эти возможности).

2 614 респондентов старше 15 лет, пользующихся интернетом, составили два кластера. В первый кластер вошли 2 006 человек (76,7% респондентов). 51,8% из них применяет интернет-технологии каждый день или почти каждый день, 76,9% общается в социальных сетях, 60,6% осуществляет поиск новостей, 21% пользуется электронными библиотеками. Средний возраст респондентов данного кластера – 52 года. Во второй кластер вошли 608 респондентов (23,3%). Их средний возраст – 64,5 года. Никто из них не прибегает к помощи интернета.

В Российской Федерации инвалиды далеко не в полной мере используют возможности интернета. Если среди респондентов трудоспособного возраста еще можно выделить группу лиц, применяющих новейшие технологии, то среди лиц старше трудоспособного возраста таких инвалидов почти не встречается. Молодые инвалиды не оказывают решающего влияния на изменение стратегий поведения всех респондентов в области интернет-технологий. Деятельность социальных служб, библиотек, волонтеров и бизнеса, направленная на повышение интернет-грамотности людей с ограниченными возможностями, пока не принесла существенных результатов.

Заключение

Масштабы инвалидизации и необходимость реализации долгосрочной стратегии в интересах лиц с ограниченными возможностями привлекают внимание к проблеме их мобильности. Однако проводимые исследования зачастую не позволяют получить детальное представление о потребностях и оценках ситуации со стороны самих инвалидов, поскольку определение специфики их положения не является целью большинства опросов. Даже при проведении выборочных обследований Росстата возникает проблема с формированием репрезентативной выборки лиц с инвалидностью.

Мобильность инвалидов во многом ограничена, люди нуждаются в поддержке, чаще всего они опираются на членов своей семьи. Большая часть таких людей проживает в домохозяйствах. Однако если среди лиц моложе 18 лет без родителей проживает лишь 2,8%, то в трудоспособном возрасте одинокими являются 43,6%, а среди лиц старше трудоспособного возраста – 53,7%.

Использование интернета может позволить инвалидам чувствовать себя вовлеченными в жизнь

Таблица 2. Посещение культурно-развлекательных мероприятий инвалидами в возрасте 15 лет и старше в 2016 году (по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения, в %)

Data chart 2. Attendance of cultural and recreational activities by persons with disabilities aged 15 years and older in 2016 (according to the Comprehensive monitoring of living conditions of the population, %)

	Все респонденты-инвалиды	Из них				
		Проживающие в городах	Проживающие в сельской местности	Лица в трудоспособном возрасте	Лица в возрасте 15–29 лет	Лица старше трудоспособного возраста
Инвалиды в возрасте 15 лет и более (всего)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе за последние 12 месяцев посещали						
Кинотеатр	6,5	7,2	4,7	13,2	25,7	3,3
Театр	6,8	8,4	2,7	6,6	7,0	6,9
Концерт	12,8	11,8	15,4	13,5	14,1	12,4
Художественную выставку, музей	6,2	7,6	2,6	6,3	8,1	6,1
Ресторан, кафе, бар	11,9	12,5	10,3	19,5	18,8	8,3
Церковь (или встречу верующих)	23,7	25,2	20,0	17,6	14,3	26,6
Какое-либо спортивное мероприятие (в качестве зрителя)	4,6	4,2	5,6	9,0	15,2	2,5

общества. 25,4% опрошенных инвалидов владеют практическими навыками работы на компьютере, 27,6% – обладает доступом в сеть Интернет. Однако применяет интернет-технологии зачастую еще меньшая часть лиц с инвалидностью. Можно предположить, что эта ситуация складывается по причине отсутствия средств на приобретение компьютера и обеспечение трафика, навыков работы на компьютере, недостаточной информированности о возможностях данных технологий. Реализация стратегических мер в рамках Конвенции о правах инвалидов должна предусматривать финансирование программ компьютерной грамотности инвалидов разных возрастов и обеспечение их при необходимости средствами и технологиями доступа в интернет, а также информирование о роли интернет-технологий в поддержании достойного уровня жизни людей с ограниченными возможностями.

Литература

Бутрина В.И. Уровень и качество жизни инвалидов: объективна ли статистика? *Уровень жизни населения регионов России.* 2013. № 12. С. 111–114.

Васин С.А., Горлин Ю.М., Гришина Е.Е., Елисеева М.А., Малева Т.М., Рагозина Л.Г., Рамонов А.В., Тындик А.О. Организация и проведение комплексного мониторинга положения инвалидов в России в свете Конвенции ООН о правах инвалидов. М.: РАНХиГС, 2014.

Государственная политика в отношении трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российская практика. М.: РООИ «Перспектива», 2008.

Clarke P., Ailshire J.A., Bader M., Morenoff J.D., House J.S. Mobility disability and the urban built environment. *American Journal of Epidemiology*. 2008. Vol. 168. № 5. P. 506–513.

Rimmer J.H., Riley B.B., Rubin S.S. A new measure for assessing the physical activity behaviors of persons with disabilities and chronic health conditions: The physical activity and disability survey. *American Journal of Health Promotion*. 2001. Vol. 16. № 1. P. 34–45.

Shumway-Cook A., Ciol M.A., Yorkston K.M., Hoffman J.M, Chan L. Mobility limitations in the Medicare population: Prevalence and sociodemographic and clinical correlates. *Journal of the American Geriatrics Society*. 2005. Vol. 53. № 7. P. 1217–1221.

Washburn R.A., Zhu W., McAuley E., Frogley M., Figoni S.F. The physical activity scale for individuals with physical disabilities: Development and evaluation. *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*. 2002. Vol. 83. № 2. P. 193–200.

References

Butrina V. I. The level and quality of life of people with disabilities: is statistics objective? *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii*. 2013. № 12(190). P. 111–114. In Russian

Clarke P., Ailshire J. A., Bader M., Morenoff J. D., House J. S. Mobility disability and the urban built environment. *American Journal of Epidemiology*. 2008. Vol. 168. № 5. P. 506–513. In English

Rimmer J. H., Riley B. B., Rubin S. S. A new measure for assessing the physical activity behaviors of persons with disabilities and chronic health conditions: The physical activity and disability survey. *American Journal of Health Promotion*. 2001. Vol. 16. № 1. P. 34–45. In English

Shumway-Cook A., Ciol M. A., Yorkston K. M., Hoffman J. M, Chan L. Mobility limitations in the Medicare population: Prevalence and sociodemographic and clinical correlates. *Journal of the American Geriatrics Society*. 2005. Vol. 53. № 7. P. 1217–1221. In English

State policy on employment of people with disabilities: international experience and Russian practice. M.: Regional public organization of disabled people 'Perspektiva', 2008. . In Russian

Vasin S. A., Gorlin Y. M., Grishina E. E., Eliseeva M. A., Maleva T. M., Ragozina L. G., Ramonov A. V., Tyndik A. O. Organizing and conducting integrated monitoring of the situation of persons with disabilities in Russia in the light of the UN Convention on the Rights of persons with disabilities. M.: RANEPA, 2014. In Russian

Washburn R. A., Zhu W., McAuley E., Frogley M., Figoni S. F. The physical activity scale for individuals with physical disabilities: Development and evaluation. *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*. 2002. Vol. 83. № 2. P. 193–200. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-107-112

Социальная модель оптимизации качества городской среды

НИНА НИКОЛАЕВНА ЛОГИНОВА, **кандидат географических наук, доцент кафедры физической и социально-экономической географии**
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева (430005, Российская Федерация, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: log-nina@yandex.ru
ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА СЕМИНА, **кандидат географических наук, доцент, заведующий кафедрой физической и социально-экономической географии**
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева (430005, Российская Федерация, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: lsemina@mail.ru
ЛАРИСА НИКОЛАЕВНА ФОЛОМЕЙКИНА, **кандидат географических наук, доцент кафедры физической и социально-экономической географии**
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева (430005, Российская Федерация, Республика Мордовия, Саранск, ул. Большевистская, 68). E-mail: Folomejkina@mail.ru

Аннотация: в настоящей статье городская среда рассматривается как система определенных условий для жизнедеятельности, регулирование которых должно осуществляться органами исполнительной власти. Цель исследования – выявление социально-экономических основ и возможностей для оптимизации качества городской среды на примере Саранска, количество жителей которого в 2018 году составило 318,8 тыс. чел. В работе применяются методы социологического опроса, интервью, типологии, анализа геоинформационных систем и моделирования. Формализованная оценка городской среды проводилась на основе сочетания системного и средового подходов. В качестве территориальной ячейки был выбран один из жилых районов Саранска, определены составляющие оценки: природно-экологические, социально-экономические, архитектурно-планировочные условия и характер обслуживания населения.
Ключевые слова: городская среда, оптимизация, территориальная система, общественное пространство, качество услуг, обслуживание населения, инфраструктура

Статья поступила в редакцию 5 декабря 2018 года.

Логинова Н.Н., Семина И.А., Фоломейкина Л.Н. Социальная модель оптимизации качества городской среды. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 107–112.

SOCIAL MODEL FOR OPTIMIZING THE QUALITY OF THE URBAN ENVIRONMENT

NINA N. LOGINOVA, **Cand. Sci. (Geography), Associate Professor of the Department of Physical and Socio-economic Geography**
Ogarev Mordovia State University (68, ul. Bolshevistskaya, Saransk, Republic of Mordovia, Russian Federation, 430005). E-mail: log-nina@yandex.ru
IRINA A. SEMINA, **Cand. Sci. (Geography), Associate Professor, Head of the Department of Physical and Socio-economic Geography**
Ogarev Mordovia State University (68, ul. Bolshevistskaya, Saransk, Republic of Mordovia, Russian Federation, 430005). E-mail: lsemina@mail.ru
LARISA N. FOLOMEJKINA, **Cand. Sci. (Geography), Associate Professor of the Department of Physical and Socio-economic Geography**
Ogarev Mordovia State University (68, ul. Bolshevistskaya, Saransk, Republic of Mordovia, Russian Federation, 430005). E-mail: Folomejkina@mail.ru

Abstract: In this article, the urban environment is considered as a system of certain conditions and environments, the regulation of which should be carried out within the framework of the executive authorities. The aim of the study is to identify the socio-economic foundations and opportunities for optimizing the quality of the urban environment on the example of Saransk, whose population in 2018 amounted to 318.8 thousand people. The methods of sociological survey, interviews, typology, analysis of geoinformation systems and modeling are used in the work. The formalized assessment of the urban environment was carried out on the basis of a combination of systemic and environmental approaches. One of the residential areas of Saransk was chosen as a territorial unit, the components of the assessment were determined: natural and environmental, socio-economic, architectural and planning conditions and the nature of public services.
Keywords: urban environment, optimization, territorial system, public space, quality of services, public services, infrastructure

The article was received on December 5, 2018.

Loginova N.N., Semina I.A., Folomejkina L.N. Social model for optimizing the quality of the urban environment. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 107–112. In Russian

Введение

Во многих странах мира растет осознание ответственности за качество городской среды [Lichtenberger, 1994. P. 7–36]. Ее качество и комфортность для жизнедеятельности людей являются неотъемлемыми атрибутами развития. Современная городская среда должна быть экологически безопасной, управляемой, образовательноемкой, наукоемкой, эстетоемкой и здоровьесберегающей. С нашей точки зрения, она может выйти на уровень указанных требований только при условии соответствующей инфраструктуры, компонентами которой являются развитая экологическая, управленческая, педагогическая, художественная, медицинская, физкультурная и другая деятельность [Перцик, 2013. С. 329–342.]. Городская среда высокого качества основывается на новейших технологиях и высокой культуре. Она может устойчиво развиваться в том случае, если горожане будут субъектами такого развития, а не объектами различных манипуляций [Федотов, 2015. С. 76–78].

Мы рассматриваем городскую среду как систему определенных условий и сред жизнедеятельности, регулирование которых должно осуществляться органами исполнительной власти. Цель исследования – выявление социально-экономических основ и возможностей оптимизации качества городской среды на примере столицы Республики Мордовия.

Город как территориальная общественная система

Разработка новой методики оценки качества привела к необходимости определения объема понятия «городская среда» и рассмотрения различных подходов к ее оценке («территориальные системы обслуживания», эффективность функционирования общественных пространств города [Семина, Носонов, Куликов и др., 2017. С. 8–18].

Для решения поставленных задач были применены следующие методы: социологического опроса, интервью, типологии, анализа геоинформационных систем и моделирования. Формализованная оценка качества городской среды проводилась на основе сочетания системного и средового подходов. В качестве территориальной ячейки был выбран жилой район Саранска; определены составляющие оценки: природно-экологические, социально-экономические, архитектурно-планировочные условия и характер обслуживания населения.

Применение новейших геоинформационных технологий для пространственного анализа процессов, происходящих в городской среде, позволило решить важные «сетевые» задачи [Семина, 2016. С. 253–257]. В частности, были выявлены проблемы, связанные с перегрузкой транспортной системы, загрязнением воздуха и воды, высоким уровнем шума и деградацией озелененных территорий, низким качеством инфраструктуры и уровнем обслуживания населения. Комплексный, системно-структурный и антропологический подходы нашли применение при изучении взаимосвязей различных сторон функционирования города как территориальной общественной системы, в которой активно существует «каркасная» инфраструктура, влияющая на экономику и локализацию видов деятельности [Семина, Носонов, Логинова и др., 2016. С. 181–200].

Привлекательные для жизни горожан территории должны иметь мощную и качественную каркасную инфраструктуру, что обеспечит стабильность и долгосрочность развития. Удовлетворенность населения качеством городской среды и доступностью услуг влияет на оценку деятельности муниципальных структур. Сложность современного управления состоит в пассивности городского населения. Актуален вопрос о формировании технологий управления, адекватных общественной ситуации, результатом применения которых будет новое качество жизни человека в городской среде.

Оптимизация качества городской среды

На наш взгляд, понятие «социальное развитие» относится к исследованию мотивационных или сознательных зон в обществе, обеспечивающих организованный порядок общественных явлений и процессов. Это процесс развития коллективного или общественного сознания населения.

Имеются различные прикладные модели социального развития, которые можно использовать для разработки новых управленческих технологий. Смена стихийных (неосознаваемых) процессов сознательными рассматривается нами как естественный ритм общественной жизни, в который включены люди и сообщества. Учет этого ритма позволяет разрабатывать и успешно внедрять новые технологии управления в условиях городской среды. Одним из примеров таких технологий является проектный подход, позволяющий поставить человека в позицию эксперта общественной жизни, активного и ответственного созидателя. Таким образом, городская среда – это осмысляемое целое, которое можно целенаправленно конструировать. Проектная идеология затрагивает широкую сферу городской жизни, является проявлением нового типа общественного менталитета.

Социальное городское общество предстает в виде совокупности сообществ, между которыми устанавливаются различные социальные связи. Следует отметить, что в каждом отдельном сообществе может быть больше порядка, чем в обществе в целом, поэтому управление городской средой может складываться из управления сообществами и процессами [Тарновский, 2017. С. 104–108]. Основным механизмом, активизирующим человека и сообщества, должно стать проектное администрирование, которое в настоящее время широко внедряется в практику.

Городская среда рассматривается как комплекс условий жизни людей и совокупность искусственных сред жизнедеятельности населения. Ее особенность состоит в доступности существенных для

повседневной жизнедеятельности объектов. Такая среда выражает систему отношений между группами людей и инфраструктурными объектами. Ее качество определяется: 1) количественными параметрами различных сред, выражающими природно-экологические, социокультурные, экономические, архитектурно-планировочные условия и характер обслуживания населения; 2) свойствами среды, не поддающимися количественному измерению (восприятие населением ее качества). С учетом данного подхода, был проведен анализ социальной составляющей городской среды [Семина, Носонов, Куликов и др., 2017. С. 115–184], что позволило подойти к пониманию оптимизации ее качества.

Территориальные системы обслуживания жилых районов и проблемы качества современной инфраструктуры Саранска

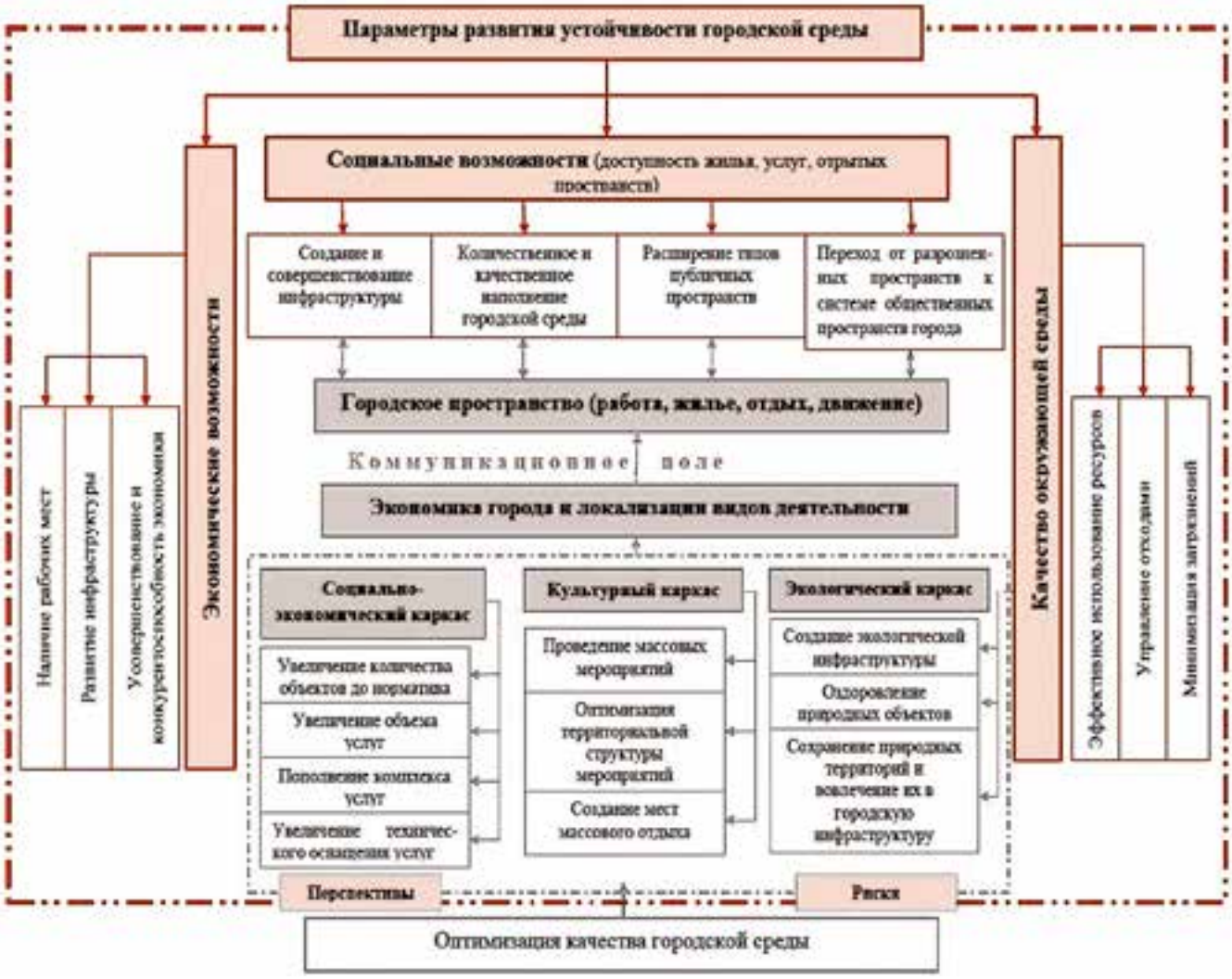
Проблемы качества современной инфраструктуры были рассмотрены авторами статьи на примере небольшого по людности (318,8 тыс. жителей) и занимаемой территории (383 км^2) города Саранска [Логинова, 2018. С. 32]. Параметры развития устойчивости городской среды, повышение эффективности использования ресурсов требуют учета экономических и социальных возможностей города. Результатом комплексного исследования явилось создание модели оптимизации качества городской среды (**рисунок**).

Эта модель направлена на формирование и совершенствование социально-экономической, культурной и экологической инфраструктуры, количественное и качественное наполнение городской среды, расширение типов публичных пространств и переход от разрозненных локализаций к системе общественных пространств города. При этом сохраняется приоритет социальных целей над экономическими, в то время как финансовые и экологические условия заложены в базис развития городской среды.

Социальные возможности устойчивости городской среды и развитие обслуживающей население инфраструктуры являются важнейшими условиями

Рисунок. Социальная модель оптимизации качества городской среды

Figure The social model of optimizing the quality of the urban environment



для оптимизации качества. В 2016–2017 годах нами был проведен социологический опрос жителей Саранска, который показал значительные территориальные различия (по жилым районам) в обслуживании населения и комфортности проживания. Такие проблемы являются значимыми, жители города выражают неудовлетворенность обустройством дворовых территорий и обеспеченностью социальными услугами в спальных районах Саранска [Тесленок, 2016. С. 309–321; Семина, 2017. С. 128–133].

В ходе исследования была создана типология территориальных систем обслуживания жилых районов Саранска по территориальной доступности услуг и инфраструктурной обустроенности. Всего выделено три типа таких систем.

I тип. Развитый обслуживающий комплекс с оптимальной территориальной доступностью объектов и относительно высоким уровнем инфраструктурной обустроенности (Центр).

II тип. Развивающийся обслуживающий комплекс, стремящийся к повышению территориальной доступности объектов со средним уровнем инфраструктурной обустроенности (Светотехстрой, Химмаш и Юго-Запад).

III тип. Слабо развитый обслуживающий комплекс с отсутствием ряда услуг и низким уровнем инфраструктурной обустроенности (ТЭЦ-2).

В процессе исследования также были определены проблемы обслуживания населения Саранска отраслями третичной экономики. Так, по оценкам респондентов, медицинское обслуживание играет наиболее значимую роль в повышении социального благополучия населения. Реальная ситуация характеризуется следующими особенностями: многоукладность и раздробленность в предоставлении медицинских услуг, что усложняет управляемость и сужает возможности проведения целенаправленной политики в области охраны здоровья; региональная законодательная и нормативно-методическая база сферы здравоохранения не сформирована; нехватка выделяемых денежных средств для удовлетворения реальных потребностей медицинского обслуживания. Также отмечаются неравные возможности обеспечения населения медицинским услугами в городе и пригороде; низкая доступность специализированной медицинской помощи (особенно бесплатных услуг), обуславливающая ухудшение показателей здоровья населения; низкая обеспеченность и дисбаланс медицинских кадров; отсутствие мотивации к качественной и результативной работе работников медицинского обслуживания, в связи с имеющейся системой и уровнем оплаты труда; распространение теневой оплаты медицинских услуг; неудовлетворенность населения организацией обслуживания в медицинских учреждениях.

Развитие детской рекреации имеет ряд серьезных недостатков: разобщенность участников детского отдыха, отсутствие специализированных информационных агентств, слабо развитая нормативная база; низкий уровень развития детской рекреационной инфраструктуры и сервиса при достаточно высоких ценах на различные виды дополнительных услуг; дефицит специалистов в сфере организации детского отдыха; крайне ограниченный спектр услуг, предоставляемых (в т. ч. специализированных) в данной области; отсутствие организованного транспортного обслуживания и специально выделенных периодических маршрутов к местам детского отдыха и др. В целом организация детского отдыха в Саранске не отличается своей новизной и внедрением инновационных подходов.

В спектр актуальных проблем сферы отдыха и развлечений Саранска входят: высокая стоимость услуг, несопоставимая с платежеспособностью населения; недостаточное количество объектов сферы отдыха и развлечений, низкая культура обслуживания ряда предприятий; уход в «теневой» сектор незаконных объектов сферы отдыха и развлечений; «равнодушие» населения к выставкам и прочим мероприятиям культурно-просветительского характера и т.д.

Проблематика сферы розничной торговли связана с рядом особенностей. Так, завоевание городского рынка российскими торговыми сетями привело к существенному снижению роли мелких торговых точек, не выдерживающих конкуренции даже в микрорайонах города. Обеспеченность комплексными торговыми услугами жителей невысока и приурочена к зонам повышенной коммерческой активности, а специализированные торговые услуги относятся главным образом к центру города. Популярность и возрастание роли «электронной» торговли значительно расширяет спектр товаров и услуг, удовлетворяющих потребности жителей города. Также отмечается территориальная привязка комплекса сопутствующих услуг к местам массовой торговли (торгово-развлекательные центры, рынки и др.).

Бытовое обслуживание населения утрачивает свои прежние позиции в связи с высоким уровнем использования современной техники в домашних условиях. Свою былую значимость теряют прачечные, традиционные фотосалоны, пункты проката и др. Спектр предоставляемых бытовых услуг имеет небольшое разнообразие в сравнении с ситуацией в мегаполисах. В городе недостаточно развито оказание помощи в уборке квартир, сфера услуг «няни», сиделки и т.п., что достаточно востребовано и заставляет население обращаться к услугам частных лиц. Используемые технологии на многих предприятиях бытового обслуживания отстают от современных, что сказывается на качестве предоставляемых услуг.

Комплексное социально-экологическое обустройство дворовых и внутриквартальных территорий

Выявлено множество проблем в организации городского пространства жилой застройки на примере дворовых территорий: устаревшая инфраструктурная оснащенность; размытость функ-

Таблица. Паспорт программы «Социально-экологическое обустройство дворовых территорий города Саранска»

Data chart. Passport of the program 'Socio-ecological arrangement of courtyards in Saransk'

Наименование программы	«Социально-экологическое обустройство дворовых территорий города Саранска»
Дата принятия решения о разработке программы	–
Муниципальный заказчик	Департамент городского хозяйства Администрации городского округа Саранск
Цели и задачи программы	Выполнение комплексного социально-экологического благоустройства дворовых территорий с целью создания среды, благоприятной для жизни людей.
Предполагаемые сроки реализации программы	2018–2028 годы
Перечень основных мероприятий	Благоустройство дворовых территорий: – установка и ремонт освещения; – зонирование; – устройство озеленения; –устройство детских игровых и спортивных площадок; – установка малых архитектурных форм; – ремонт фасадов; – ремонт и наведение порядка в подъездах, подвалах
Исполнители программы	МУ «Дирекция коммунального хозяйства и благоустройства» г. Саранск
Объемы финансирования	Объем финансирования комплексного экологического благоустройства отдельного двора в Саранске составит 3 236 320 руб. Стоимость комплексного благоустройства 1 м^2 территории составляет 510 руб. Система софинансирования предусматривает использование средств федерального, республиканского и муниципального бюджетов с привлечением средств собственников, имеющихся на счетах многоквартирных жилых домов
Ожидаемые конечные результаты реализации программы	Формирование на дворовых территориях комфортной среды обитания, расширение рекреационной зоны, формирование благоприятного социального микроклимата, совершенствование архитектурного облика и ландшафтного дизайна жилой застройки, реализация концепции безопасности, достижение высоких санитарно-экологических стандартов территории, что обеспечит повышение индикатора ожидаемой продолжительности жизни на 0,5 года и повышение индекса развития человеческого потенциала на 0,002.
Система организации контроля над исполнением программы	Контроль над реализацией программы осуществляет Департамент городского хозяйства городского округа Саранск

циональных зон; недостаточное озеленение (в том числе старовозрастность существующих насаждений, сокращение площадей, используемых для создания новых зеленых зон); плохое качество покрытия тротуаров; слабая освещенность улиц; отсутствие организованных автомобильных стоянок, современных детских комплексных игровых площадок, малых архитектурных форм (скамейки, вазоны, урны и т.д.); нерациональное размещение мусорных контейнеров; использование отходов производства и потребления (автомобильных покрышек и т.п.) жителями для самостоятельного благоустройства дворовых территорий и др. Выделенные проблемы в большей степени присущи дворовым территориям, прилегающим к домам застройки советского периода и 1990-х годов. Они требуют плановой современной реконструкции.

Системные проблемы, выявленные в исследовании, можно решить на основе предложенной модели (рисунок). Одним из примеров ее реализации является программа «Социально-экологическое обустройство дворовых территорий города Саранска» (**таблица**). Другие вопросы также можно разрешить, применяя описанный алгоритм.

Неудовлетворенность населения, главным образом, обустройством дворов подчеркивает необходимость создания программы масштабной целенаправленной работы по комплексному социально-экологическому благоустройству дворовых и внутриквартальных территорий. Реализация программы позволит дополнительно повысить эффективность использования придомовых территорий, разнообразить и обогатить архитектурно-художественный облик микрорайонов, их озелененность и экологичность, создать комфортные условия городской среды для жителей.

При конструировании современных площадок необходимо соблюдать параметры обустройства для удобства использования их детьми-инвалидами. Специальные столы у песочницы на площадке должны быть расположены на такой высоте, чтобы ребенок мог подъехать к ним на коляске. Игровые комплексы, горки, беседки, домики проектируются таким образом, чтобы на них мог въехать инвалид-колясочник. Дети с ограниченными возможностями устают быстрее здоровых детей, поэтому обязательным элементом такой игровой площадки должны быть специально отведенные места для отдыха (например, гамаки). Между игровыми конструкциями должно быть гораздо больше места, чем отводится при проектировании обычной игровой площадки.

Качество покрытия тротуара должно учитывать требования, которые позволят перемещаться без препятствий на инвалидной коляске. Игровые площадки не должны быть расположены изолированно, к ним должен быть безопасный проход от жилых домов. Расстояние от квартиры должно соответствовать радиусу деятельности каждой возрастной группы:

дети до пяти лет – 200 м или 2 мин. ходьбы;
дети до 12 лет – 500 м или 10 мин. ходьбы.

Заключение

Модель оптимизации качества городской среды направлена на формирование и совершенствование социально-экономической, культурной и экологической инфраструктуры, количественное и качественное наполнение городской среды, расширение типов публичных пространств и переход от разрозненных локализаций к системе общественных пространств города. При этом важен приоритет социальных целей над экономическими, в то время как экономические и экологические условия заложены в базис развития городской среды. Достижение актуальных целей социальной политики в российских городах, в том числе формирование отвечающей приоритетным трендам развития системы городского обслуживания населения, оказывающей качественные услуги населению, формирует модель социального государства, дающего возможность развивать человеческий капитал. В такой модели забота о человеке является, прежде всего, целью государства. Показатели доступности услуг для населения сменяются на показатели качества и равного доступа к высокотехнологичным услугам. Все это направлено на снижение социального неравенства и продвижение к оптимальной модели социального государства. Материалы, полученные в ходе исследования, могут быть полезны для разработки механизмов новых управленческих технологий (в частности, проектного управления социальным развитием города).

Литература

Логинова Н.Н. Социально-экономическое положение Республики Мордовия: монография. Berlin: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018.

Перцик Е.Н. Географическая мысль: история, проблемы, поиск решений. История и методология географической науки, географические аспекты развития городов и урбанизации. М.: Мастер, 2013.

Семина И.А. Развитие третичного сектора экономики и организация городского общественного пространства (на примере крупного города). *Успехи современного естествознания*. 2017. № 5. С. 128–133.

Семина И.А., Носонов А.М., Куликов Н.Д. и др. Территориальная организация третичного сектора экономики: Монография / Под ред. А.М. Носонова, И.А. Семиной. Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2017.

Семина И.А., Носонов А.М., Логинова Н.Н. и др. Пространственный анализ и оценка социально-экономического развития региона: Монография: 2-е изд., доп. и перераб. / Под ред. А.М. Носонова, И.А. Семиной. Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2016.

Тарновский В.В. Теоретико-методологические основы изучения процессов управления объектами культуры. *Государственная служба*. 2017. № 2(106). С. 104–108.

Тесленок С.А., Семина И.А., Тесленок К.С. О необходимости выявления оптимальных методов и способов графической визуализации результатов социологических исследований. *ИнтерКарто/ИнтерГИС 22. Геоинформационное обеспечение устойчивого развития территорий в условиях глобальных изменений климата*: Материалы Междунар. науч. конф. Т. 1. М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2016. С. 309–321.

Федотов Ю.Д., Логинова Н.Н. Субъективная оценка качества среды обитания населения г. Саранска. *Естественные и математические науки: вопросы и тенденции развития*: Сб. науч. трудов по итогам Междунар. науч.-практ. конф. Красноярск. 2015. № 2. С. 76–78.

Lichtenberger E. Das metropolitane Zeitalter in Europa in West und Ost. *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*. 1994. № 136. P. 7–36.

References

Fedotov Y.D., Loginova N.N. Subjective assessment of the quality of the habitat of the population of the city of Saransk. *Estestvennye i matematicheskie nauki: voprosy i tendentsii razvitiya*: Collection of scientific works on the results of the International scientific-practical conference. Krasnoyarsk, 2015. № 2. P. 76–78. In Russian

Lichtenberger E. Das metropolitane Zeitalter in Europa in West und Ost. *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*. 1994. № 136. P. 7–36. In German

Loginova N.N. The socio-economic situation of the Republic of Mordovia: monograph. Berlin: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018. In Russian

Pertsik E.N. Geographical thought: history, problems, search for solutions. History and methodology of geographical science, geographical aspects of urban development and urbanization. M.: Master, 2013. In Russian

Semina I.A. Development of the tertiary sector of the economy and organization of the urban public space (on the example of a large city). *Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya*. 2017. № 5. P. 128–133. In Russian

Semina I.A., Nosonov A.M., Kulikov N.D. and others. Territorial organization of the tertiary sector of the economy: Monograph / Ed. by Nosonov A.M., Semina I.A. Saransk: Publishing house of the Mordovian University, 2017. In Russian

Semina I.A., Nosonov A.M., Loginova N.N., and others. Spatial analysis and assessment of the socio-economic development of the region: Monograph: 2nd edition updated and revised / Ed. by Nosonov A. M., Semina I. A.. Saransk: Publishing house of the Mordovian University, 2016. In Russian

Tarnovsky V.V. Theoretical and methodological foundations of the study of the management processes of cultural objects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 2(106). P. 104–108. In Russian

Teslenok S.A., Semina I.A., Teslenok K.S. On the need to identify the best methods and methods of graphical visualization of the results of sociological research. *InterCarto / InterGIS 22. Geoinformation support for the sustainable development of territories in the context of global climate change*: Materials of the International Scientific Conference. Vol. 1. M.: Publishing House 'Scientific library', 2016. P. 309–321. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-113-118

Экономический аспект процесса формирования единства власти и собственности при феодализме

АНДРЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ ПРОХОРОВ, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: prochorov.igpan@rambler.ru

Аннотация: В современной государствоведческой литературе политико-экономический подход к изучению истории государственного управления не получил широкого распространения. Между тем плодотворность такого подхода состоит в расширении исследовательской проблематики и привлечении данных смежных наук, что дает возможность получения более обоснованных и аргументированных выводов. В настоящей статье делается попытка рассмотреть экономические основы такого политико-управленческого явления, как неразделенность власти и собственности. Этот феномен является характерной социально-экономической и политической чертой феодализма. Под его воздействием происходило формирование феодального хозяйства, структурировалось общество и организовывалось государственное управление. Передача земли крестьянину приводила к сосредоточению в руках последнего всех основных средств производства и порождала производственную самодостаточность и экономическую самостоятельность крестьянского двора от феодала. Земельные держания крестьян и собственность на орудия труда требовали социально-правового оформления и, следовательно, создавали необходимость признания феодально-зависимых крестьян субъектами права. Складывание нового типа землевладения, превратившее крестьян в обязанных держателей земли, в социально-экономическом плане означало возникновение базовой для феодализма поземельной зависимости крестьян, ставшей впоследствии основой для всех других форм зависимости. Но возникновение поземельной, экономической по своей сути, зависимости крестьян от феодала не нарушало экономической самостоятельности крестьянского хозяйства.

Ключевые слова: феодализм, апроприация, бенефициальная реформа, внеэкономическое принуждение, неразделенность власти и собственности, необходимый и прибавочный продукт, экономическая самостоятельность

Статья поступила в редакцию 6 мая 2019 года.

Прохоров А.В. Экономический аспект процесса формирования единства власти и собственности при феодализме. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 113–118.

THE ECONOMIC ASPECT OF THE PROCESS OF FORMING THE UNITY OF POWER AND PROPERTY UNDER FEUDALISM

ANDREI V. PROKHOROV, Cand. Sci. (Law), Lecturer 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 (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: prochorov.igpan@rambler.ru

Abstract: In modern state-science literature, the political-economic approach to the study of the history of public administration has not been widely adopted. Meanwhile, the fruitfulness of this approach is to expand research issues and attract data of related sciences, which makes it possible to obtain more informed and reasoned conclusions. This article attempts to consider the economic basis of such a political-managerial phenomenon as the separation of power and property. This phenomenon is a characteristic of socio-economic and political trait of feudalism. Under its influence the formation of a feudal economy took place, society was structured and state administration was organized. The transfer of land to the peasant led to the concentration in the hands of the latter of all the main means of production and gave rise to self-sufficiency and economic independence of the peasant household from the feudal lord. The land holdings of peasants and the ownership of labor instruments required social and legal registration and, therefore, made it necessary to recognize feudal-dependent peasants as subjects of law. The formation of a new type of land ownership, which turned peasants into obligated landholders, in socio-economic terms, meant the emergence of the basic feudal land dependence of the peasants, which later became the basis for all other forms of dependence. But the emergence of land, economic in its essence, the dependence of the peasants on the feudal lord did not violate the economic independence of the peasant economy.

Keywords: feudalism, appropriation, beneficial reform, non-economic coercion, undividedness of power and property, necessary and surplus product, economic independence

The article was received on May 6, 2019.

Prokhorov A. V. The economic aspect of the process of forming the unity of power and property under feudalism. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 113–118. In Russian

Введение

Рассмотрение отдельных свойств, качеств или процессов той или иной исторической эпохи требует от исследователя содержательного определения эпохи в целом. Это становится необходимым, когда объектом изучения является такая социально-экономическая и политико-управленческая особенность феодализма, как неразделенность власти и собственности, выступавшая организационным принципом феодального общества и государства.

Понятие «феодализм», возникшее в XVIII веке и закрепившееся в европейской исторической и обществоведческой литературе, не имеет общепринятого определения. Представители разных научных школ вкладывают в него различное содержание, диапазон которого колеблется от широкого (присущая Средним векам специфическая система социально-экономических, политических и идеологических отношений) до узкого (политико-правовая система, существовавшая только в Западной Европе в один из периодов Средневековья) [Горский, 2004. С. 96]. Естественно, что по-разному определяется и хронология феодализма. Расхождения в понимании того, что следует называть словом «феодализм», имеют своим источником различные историко-философские взгляды и методологические подходы к исторической проблематике.

Мы употребляем термины «феодализм» и производные от него для обозначения системы социально-экономических и политико-управленческих отношений, сложившихся и действующих в обществе. В рамках этой системы земля закреплялась в руках представителей доминирующей социальной группы; основная масса лично свободных земледельцев была лишена собственности на землю и являлась их пользователями; возникли и развивались отношения различных форм зависимости; производство велось, главным образом, в мелком крестьянском хозяйстве ручными орудиями труда.

Основным экономическим законом феодализма, под которым понимается совокупность социально-экономических и, прежде всего, производственных отношений, является открытый К. Марксом закон феодальной земельной ренты [Маркс, 1955. С. 807]. Этот принцип, обусловленный феодальной собственностью на землю и способами ее реализации, определяет не только основные этапы развития данного типа экономики (характер и уровень производства, способ распределения и потребления продуктов) и правовые основы феодального общества (юридическое положение всех социальных групп и их взаимоотношения), но и политическую структуру государства, характер проводимой им политики. Закон феодальной земельной ренты прямо или косвенно обусловливает направление развития всех социально-экономических и политических процессов и институтов в феодальном обществе и государстве (натуральное хозяйство, состояние техники, необходимость наделения крестьян землей, их закрепощения в эпоху барщинного хозяйства, смена форм ренты, взаимосвязь ренты и налога, изменение форм территориального устройства феодальных государств, а также методов государственного управления и форм организации государственной службы).

Неразрывность власти и собственности – характерная черта организации феодального общества и государства

Зарубежные и отечественные исследователи отмечали неразделенность власти и собственности как характерную социально-экономическую и политическую черту феодализма и указывали на эволюцию этой базовой особенности феодального общества и государства. Так, крупнейший советский медиевист С.Д. Сказкин подчеркивал присущее феодализму соединение частно- и публично-правовых функций в фигуре феодала: «Характерной чертой феодальной собственности было то, что земельный собственник, будучи носителем частноправовых функций, был в то же время и исполнителем публично-правовых функций суда, администрации и военного управления. Позже часть этих функций отошла к централизованному феодальному государству, но все же вплоть до буржуазных революций и появления буржуазного государства феодальные собственники не только через свое государство, но и каждый в отдельности выполняли некоторые публично-правовые функции по отношению к жителям территории своей феодальной собственности, которая называлась или феодом, поскольку она мыслилась как часть собственности господствующего класса, связанного внутренними узами, или называлась вотчиной (манором, сеньорией), поскольку отмечалась та ее сторона, которая выражала хозяйственную специфику феодальной собственности» [Сказкин, 1968. С. 166–167]. Позже это положение было закреплено в учебной литературе [История средних веков, 1977. С. 149].

Значимость отмеченной особенности для изучения процессов управления в феодальную эпоху состоит в том, что на основе неразрывности земельной собственности и политической власти формировалась организация феодального хозяйства, структурировалось общество, выстраивалось феодальное государство в целом, его нормы и институты. Неразрывность собственности и власти была фактором, определявшим общее направление социально-экономических и политических процессов в феодальном обществе.

Такое значение этой особенности требует рассмотрения конкретно-исторических форм ее выражения, влияния на управленческие процессы и государственную службу. В современной научной и учебной литературе эта проблематика еще не получила специальной разработки.

В настоящей статье делается попытка восполнить данный пробел, существующий в современной государствоведческой литературе, и рассмотреть экономические основы указанной особенности феодального общества и государства, отметить ее базовое значение для государственного управления и организации государственной службы.

Неразделенность власти и собственности как организационный принцип общества и государства вытекала из феодальных производственных отношений и была обусловлена своеобразием основных элементов этих отношений: феодальной собственностью на землю, способом соединения крестьянина с землей и собственностью крестьянина на орудия труда.

Возникновение феодальной земельной собственности в Западной Европе. Значение бенефициальной реформы Карла Мартелла

Образование феодальной земельной собственности является основным содержанием процесса феодализации. Этот процесс, в свою очередь, представляет собой сосредоточение земельной собственности в руках господствующего класса и одновременное постепенное лишение свободы непосредственных производителей с последующим превращением их в класс зависимого или крепостного крестьянства [Сказкин, 1968. С. 93].

Схематично возникновение феодальных отношений в Западной Европе можно представить следующим образом. В поздней Римской империи в результате кризиса рабовладения возникали экономические формы, содержавшие зародыши феодальных отношений – протофеодальные латифундии [Корсунский, 1981. С. 8–14; Штаерман, 1957. С. 98–117; Штаерман, Смирин, Белова, Колосовская, 1977. С. 7–35; Коптев, 1995. С. 100–176]. В варварских обществах подобные отношения зарождались как продукт имущественной и социальной дифференциации сельской общины. Такая дифференциация в общине привела к образованию аллода – свободно отчуждаемой земельной собственности (сначала семейной, а затем и частной). Распределение земельной собственности в условиях, когда земля становилась товаром, приводит к ее сосредоточению в руках родоплеменной знати, образованию крупных земельных собственников и зависимых земледельцев.

Этот естественный для варварских обществ процесс в значительной мере был ускорен нарождавшейся государственной властью, осуществившей завоевания римских территорий и создавшей возможность синтеза позднеримских экономических институтов и германской общины-марки. В результате синтеза развивавшихся в направлении феодализма римских и германских институтов, на территории Западной и Центральной Европы возникло Франкское королевство (V–IX века) [Данилова, 1959. С. 136–247]. Оно стало социально-экономической и политической основой для многих европейских государств и оказало значительное влияние на процесс развития феодальных отношений.

Образовавшиеся в результате германских завоеваний колоссальные земельные фонды раздавались королевским «слугам» и церкви, создавая массу частных аллоидальных владений, фактически неподконтрольных центральной власти. Опасность нарастающей политической децентрализации была на время устранена реформой Карла Мартелла, проведенной в первой половине VIII века и превратившей свободно отчуждаемую земельную собственность (аллод) в срочное земельное пожалование на условии службы (бенефиций). Переход к бенефицию Ф. Энгельс охарактеризовал как «переворот в аграрных отношениях» [Энгельс, 1961. С. 495]. Изменения в земельной собственности, господствующих производственных отношениях, социальной структуре общества и организации государственной службы составили содержание «аграрного переворота» и привели к формированию зрелого феодального общества и государства.

Реформа Карла Мартелла укрепила политический строй раннефеодальной монархии и завершила процесс фактического и юридического оформления основы феодального строя – крупной земельной собственности. С конца VIII – начала IX века в Западной Европе происходит ее интенсивный рост и укрепление. Бенефиций становится наследственным условным земельным владением, то есть феодом (фьефом, леном). Дальнейшее распространение феодальных отношений происходило, как правило, в результате прихода на земли свободных крестьянских общин господской власти (королевских дружинников) с уже готовыми формами поземельных отношений, возникших и опробованных на других территориях. Происходившие с начала формирования феодального землевладения захват земли и широкое распространение прекарных (от лат. *precor* – «переданное по просьбе») отношений санкционировались государственной властью, так как совершались в рамках уже существующих властно-политических и социально-экономических отношений, представляя собой их дальнейшее развитие.

Бенефициальная реформа укрепила земельную собственность и этим ускорила изменение социального состава франкского общества – превращение массы свободных общинников-аллодистов в феодально-зависимых пользователей земли. Происходившие социально-экономические и властно-организационные изменения не только порождали необходимость увеличения частноправовой власти феодалов над крестьянами, но и способствовали наделению земельных собственников публично-правовыми компетенциями (функциями) [Grabowski, 1991. P. 180–195].

Поскольку получение бенефиция имело условием несение пожизненной службы (как правило, военной), то это ставило феодала перед необходимостью повышения земельной ренты для получения достаточных и гарантированных средств. Выполнение этой задачи было возможно только посредством организации вотчинного производства на земле бенефициария (феодала) в форме оброчного или барщинного хозяйства. Создание такого хозяйства неизбежно влекло за собой формирование системы внеэкономического принуждения, то есть сосредоточения в руках феодалов личной и политической власти над крестьянином. Таким образом, принцип неразрывности земельной собственности и политической власти получил широкое распространение в Западной Европе в результате бенефициальной реформы Карла Мартелла.

Выше отмечалось, что производство и потребление в рамках феодализма подчинялось закону феодальной ренты. Фактическое установление собственности на пахотную землю и угодья, некогда принадлежавшие крестьянской общине, – первый шаг к выстраиванию всего комплекса феодальных отношений, имеющего своей основной целью получение земельной ренты. Установление (фактическое и юридическое) феодальной собственности на землю – необходимое, но не достаточное условие для организации феодального хозяйства и получения земельной ренты. Феодальная монополия на землю создавала поземельную зависимость крестьян, но при этом в условиях господства натурального хозяйства и ручных орудий труда собственность на землю сама по себе еще не обеспечивала землевладение рабочими руками.

Передача земли крестьянам – необходимое условие феодального производства

Мелкое крестьянское хозяйство в Средние века лежало в основе всего общественного производства. Условием развития этого хозяйства было такое отношение крестьян к средствам производства (земле, орудиям труда и скоту), которое позволяло не только оптимально использовать их, но и стимулировало крестьянина к совершенствованию средств производства и технологий. Но подобного отношения не могло возникнуть, если бы крестьянин, подобно рабу, был отчужден от средств производства и соединен с ними принудительно. Сохранение и развитие крестьянского хозяйства было возможным только в том случае, если основные средства производства находились в собственности или, как минимум, в длительном и прочном (наследственном) пользовании крестьян. Поэтому производство и воспроизводство необходимого и прибавочного продукта требовало, чтобы основной предмет труда (земля) находилась в руках крестьян.

Феодал не мог получить земельную ренту иным способом, как только передачей своей земли небольшими наделами в руки крестьян. Отсюда (из невозможности по-другому получить ренту) стремление феодалов передать в руки (точнее, в работу) крестьянам каждый клочок своей земли, так как другой рабочей силы у феодала в достаточном количестве не было. При низком уровне производительных сил (ручные орудия труда, неразвитые технологии) земледелие носило экстенсивный характер: для получения необходимого продукта требовалось много земли и много рабочих рук.

В этих условиях экспроприация крестьянских земель и сгон крестьян с земли, как это происходило в Англии XVI века, был невозможен, так как лишал феодала необходимых рабочих рук и подрывал основу феодального производства – крестьянское хозяйство. Сохранение крестьян как собственников земли (сохранение аллодов) было несовместимо с образованием крупной земельной собственности. Именно поэтому процесс формирования феодальной земельной собственности представлял собой экспроприацию земли – не как фактическое устранение основного условия производства и лишение средства к существованию, а как ограничение крестьян в праве собственности на землю и апроприация (передача-присвоение) им земли на правах держания при условии выплаты ренты и несения повинностей.

Таким образом, установление феодальной собственности на землю, необходимое для получения ренты, требовало фактической передачи земли крестьянину. Так создавались первичные, базовые, условия производства – формирование феодального землевладения и обеспечение его рабочей силой. Передача земли крестьянину как способ обеспечения такого землевладения рабочими руками было вторым необходимым, но также недостаточным, условием для организации феодального производства. Его реализация, при сохранении экономической самостоятельности крестьянских хозяйств, не могла обеспечить получение феодальной ренты.

Самостоятельность крестьянского хозяйства и правосубъектность крестьян

Крестьянское хозяйство в эпоху феодализма представляло собой самостоятельную экономическую единицу. Производственный процесс в нем происходил независимо от феодальной вотчины. Экономическая самостоятельность была порождена, прежде всего, натуральным характером крестьянского хозяйства, то есть производством в нем всего необходимого. Вторым фактором хозяйственной самостоятельности является фактическое обладание землей и собственность крестьянина на орудия труда и часть произведенного продукта.

Сохранение на протяжении всех этапов феодализма крестьянских земельных держаний и собственности крестьян на орудия труда и часть произведенного продукта диктовалось, прежде всего, необходимостью сохранения крестьянского хозяйства как основы всего общественного производства. Крестьянские орудия труда (живой и мертвый инвентарь), как правило, не становились объектом захвата со стороны местного феодала[1]. Создание крестьянских ручных орудий не требовало специализированного труда, было широко распространено и относительно дешево в производстве. Все это делало их ценность для феодалов вторичной и даже незначительной по сравнению с ценностью и значимостью земли. Эти факторы обусловили закрепление орудий труда в собственности крестьян и сохранение крестьянина как заинтересованного производителя и хозяйствующего субъекта.

Передача земли крестьянину приводила к сосредоточению в руках последнего всех основных средств производства и порождала производственную самодостаточность и экономическую самостоятельность крестьянского двора от феодала. Земельные держания крестьян и собственность на орудия труда требовали социально-правового оформления и, следовательно, создавали

1 Необходимо отметить, что установление разных форм зависимости (например, баналитетов) позволяло феодалу влиять на пользование крестьянином своими орудиями труда. Это влияние было вызвано стремлением феодала увеличить рентные доходы.

необходимость признания феодально-зависимых крестьян субъектами права. Правосубъектность крестьян была следствием особенностей организации феодального производства (натурального хозяйства, ручных орудий труда, собственности крестьян на орудия труда, монополии феодалов на землю) и являлась социально-правовым выражением экономической самостоятельности крестьянского хозяйства. Даже в условиях крепостничества, то есть крайнего усиления личной и судебно-административной зависимости крестьян от феодала и феодального государства, происходило уменьшение этой правосубъектности, но не ее полное уничтожение.

Складывание нового типа землевладения, превратившее крестьян в обязанных держателей земли, в социально-экономическом плане означало возникновение базовой для феодализма поземельной зависимости крестьян, ставшей впоследствии основой для всех других форм зависимости. Но возникновение поземельной, экономической по своей сути, зависимости крестьян от феодала не нарушало экономической самостоятельности крестьянского хозяйства, так как не затрагивало ни орудий труда, ни производственного процесса. Крестьянин, превратившийся в феодально-зависимого держателя земли, по-прежнему оставался собственником орудий труда и скота, свободным от феодала в вопросах производственного использования своего надела.

Необходимость установления отношений личной зависимости крестьян и создания системы внеэкономического принуждения. Слияние власти и собственности

Хозяйственная самостоятельность крестьян находила свое выражение во всех формах производства феодальной ренты. В условиях продуктовой (оброк) и денежной ренты необходимый и прибавочный продукт производился вне сферы контроля феодала и его администрации. В условиях отработочной ренты (барщины) под полным контролем феодала находилось производство только прибавочного продукта. Таким образом, производственный процесс по большей части происходил без какого-либо участия и контроля со стороны феодала и не требовал этого участия. Именно поэтому основной экономической целью феодала и феодальной администрации была не организация производственного процесса, а получение ренты.

Установление феодальной собственности на землю и поземельная зависимость крестьян определяли юридическую обязанность выплачивать ренту (то есть отдавать часть продукта – труда, денег – феодалу), но не создавали инструмента для ее реализации. В эпоху, когда основной производитель экономически не зависел от собственника земли, такого инструмента в экономической сфере не существовало – им могло быть только властно-насильственное, то есть внеэкономическое принуждение, основанное на отношениях личной зависимости крестьян от феодала.

Сущность личной зависимости состоит в установлении отношений господства-подчинения, то есть властно-политических отношений, целью которых в феодальную эпоху являлось лишение крестьян права собственности на землю, ограничение личной свободы и установление обязанности служения феодалам. Природа властно-политических отношений в государственно-организованном обществе такова, что они могут долговременно существовать только в том случае, если их поддерживает верховная политическая сила – государственная власть. На основе личной зависимости крестьян от феодалов складывалась система внеэкономического принуждения.

Внеэкономическое принуждение представляло собой санкционированную государством систему личной, политико-правовой, административно-судебной зависимости крестьян. В основе этой системы лежала поземельная зависимость крестьян, возникшая в результате установления феодальной собственности на землю. Средством внеэкономического принуждения выступала личная зависимость крестьян от феодала, являвшаяся результатом организации производства, общества и государственного управления в интересах собственников земли. Феодал и феодальное государство стремились всячески расширить сферу внеэкономического принуждения путем выстраивания разветвленной системы личной и политико-административной зависимости, применяя контрольно-административные и фискальные меры в отношении всех категорий податного населения. Эволюция системы в целом и каждой из форм зависимостей была обусловлена конкретно-историческим развитием феодальной экономики, частными особенностями общественной жизни и политического строя каждой страны.

Феодал и феодальное государство неизменно поддерживали и укрепляли отношения личной зависимости крестьян и применяли внеэкономическое принуждение, так как пока сохранялось экономически самостоятельное крестьянское хозяйство, других инструментов, обеспечивающих феодальную ренту, не существовало. Заставить лично свободного и самостоятельно хозяйствующего крестьянина отдавать часть производимого продукта без применения такого воздействия было невозможно. Именно поэтому внеэкономическое принуждение являлось необходимым элементом феодальных отношений. Экономические поземельные отношения в рамках рассматриваемой политико-правовой системы всегда выступают во властно-политической форме (господство / подчинение). Любое перераспределение земли между феодалами неизбежно сопровождается передачей всей политической власти или ее части.

Нельзя согласиться с трактовкой внеэкономических отношений как «*маскировки* господства материальных условий производства над людьми на определенных ступенях развития общества и общественных производительных сил (*курс*. мой – А.П.)» [Колганов, 1962. С. 319]. Очевидно, что такое представление об имманентном элементе феодальной земельной собственности уводит в сторону от понимания истинной природы феномена внеэкономического принуждения как неизбежного следствия особенностей феодального производства.

Отношения личной зависимости и возникшая на их основе властная, государственно-политическая система внеэкономического принуждения дополняют и компенсируют экономическую (поземельную) зависимость крестьян, создавая необходимые средства (нормы и институты) для получения феодальной ренты. Основным нормативным средством выступало государственное законодательство, закреплявшее личную зависимость и политическое неполноправие крестьян. Институциональным средством являлся управленческий государственный и вотчинный аппарат.

Создание санкционированной государством системы внеэкономического принуждения означало сосредоточение в руках феодального собственника земли частно- и публично-правовых функций, то есть слияние власти частного земельного собственника с политической властью территориального государя (государственного властителя).

Заключение

Рассмотрение основ феодального производства, обусловивших слияние политической власти и земельной собственности, позволяют сделать следующий вывод. Объединение данной собственности и власти в руках феодалов представляет собой необходимый элемент и специфическую черту феодальных отношений, возникшую как объективное следствие формирования базовых экономических основ производства: феодальной собственности на землю, хозяйственной самостоятельности крестьян и необходимости применения внеэкономического принуждения для получения феодальной ренты.

Феодальная собственность на землю имеет необходимым условием своей реализации (получение ренты) наделение крестьян землей. Это порождает хозяйственную самостоятельность крестьян относительно феодальной вотчины. Получение ренты в этих условиях (лично свободный производитель, ведущий самостоятельное хозяйство) возможно только внеэкономическим принуждением, то есть созданием системы личной, политической и судебно-административной зависимости крестьян. Санкционированная государством система внеэкономического принуждения закрепила политическую власть только за земельными собственниками, что утвердило последних в качестве государственных (или квазигосударственных) властителей.

Слияние власти и собственности являлось основным управленческим принципом феодализма, действовавшим на любом уровне властвования (вотчина, княжество, государство) на протяжении всех периодов феодальных отношений. Таким образом, на основе складывания всех элементов, необходимых для феодального производства, происходило оформление социально-экономических, политико-правовых, административно-судебных и государственно-служебных компонентов феодальных отношений.

Литература

Горский А.А. Русь: от славянского Расселения до Московского царства. М., 2004. 392 с.

Данилова Г.М. Возникновение феодальных отношений у франков VI–VII вв. Петрозаводск, 1959. 260 с.

История средних веков: В 2 т. Т. 1 / Под ред. С.Д. Сказкина и др. М., 1977. 471 с.

Колганов М.В. Собственность. Докапиталистические формации. М., 1962. 495 с.

Коптев А.В. От прав гражданства к праву колоната. Формирование крепостного права в поздней Римской империи. Вологда, 1995. 264 с.

Корсунский А.Р., Гюнтер Р. Упадок и гибель Западной Римской империи и возникновение германских королевств (до середины VI в.). М., 1984. 256 с.

Маркс К. Капитал. М., 1955. Т. III. 930 с.

Сказкин С.Д. Очерки по истории западноевропейского крестьянства в Средние века. М., 1968. 381 с.

Штаерман Е.М. Кризис рабовладельческого строя в западных провинциях Римской империи. М., 1957. 511 с.

Штаерман Е.М., Смирин В.М., Белова Н.Н., Колосовская Ю.К. Рабство в западных провинциях Римской империи в I–III вв. М., 1977. 212 с.

Энгельс Ф. Франкский период. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., 1961. Т. 19. С. 495–546.

Grabowski R. Economic development and feudalism. *The Journal of Developing Areas.* 1991. Vol. 25. № 2. P. 179–196.

References

Danilova G. M. The emergence of feudal relations in the Franks of VI–VII centuries. Petrozavodsk, 1959. 260 p. In Russian

Engels F. The Frankish Period // Marx K., Engels F. Works. 2nd Ed. M., 1961. Vol. 19. P. 495–546. In Russian

Gorsky A. A. Rus: from the Slavic Settlement to the Muscovy. M., 2004. 392 p. In Russian

History of the Middle Ages: In 2 vol. Vol. 1. / Ed. by S. D. Skazkin. M., 1977. 471 p. In Russian

Grabowski R. Economic development and feudalism. *The Journal of Developing Areas*. 1991. Vol. 25. № 2. P. 179–196. In English

Kolganov M. V. Property. Pre-capitalist formations. M., 1962. 495 p. In Russian

Koptev A. V. From the rights of citizenship to the right of the colonate. Formation of serfdom in the late Roman Empire. Vologda, 1995. 264 p. In Russian

Korsunsky A. R., Gunter R. The decline and destruction of the Western Roman Empire and the emergence of the Germanic kingdoms (until the middle of the 6th century). M., 1984. 256 p. In Russian

Marx K. Capital. M., 1955. Vol. III. 930 p. In Russian

Shtaerman E. M. The crisis of the slave system in the western provinces of the Roman Empire. M., 1957. 511 p. In Russian

Shtaerman E. M., Smirin V. M., Belova N. N., Kolosovskaya Y. K. Slavery in the western provinces of the Roman Empire in the I–III centuries. M., 1977. 212 p. In Russian

Skazkin S. D. Essays on the history of the Western European peasantry in the Middle Ages. M., 1968. 381 p. In Russian

Научно-политический журнал

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

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)

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/

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, современного развития 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 отдельным 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 стилистическую правку 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/

РАНХиГС в десятке лучших вузов Forbes

Президентская академия второй год подряд входит в десятку лучших университетов согласно рейтингу лучших вузов России Forbes РАНХиГС расположилась на 6-м месте рейтинга.

Рейтинг Forbes основан на данных мониторинга эффективности деятельности более 1000 вузов Министерства науки и высшего образования РФ. Авторы рейтинга отмечают, что в нем учитывается не только качество образования, но и статистические данные о трудоустройстве выпускников, их востребованности в регионах, количестве предпринимателей среди них. Кроме того, при подготовке рейтинга авторы исследовали биографии более 1600 представителей российской элиты – участников списка Forbes и их детей, руководителей частных и государственных компаний, чиновников и депутатов.

По итогам исследования Forbes выявило, что Президентская академия заняла:

– 2-е место в рейтинге по критерию «Востребованность выпускников»;

– 5-е место по критерию «фактору Forbes», который учитывает «элитность» учебного заведения и долю предпринимателей в общем числе выпускников.

Итоговый балл РАНХиГС составил 51,04, что позволило Академии занять 6-ю строчку в общем рейтинге лучших вузов по версии Forbes.

Итоговый балл

№	Название вуза	Регион	Итоговый балл
1	Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»	Москва	54,11
2	Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России	Москва	52,24
3	Московский физико-технический институт	Московская область	52,01
4	Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»	Москва	51,46
5	Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова	Москва	51,27
6	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ	Москва	51,04

Всего Forbes проанализировал вузы по десяти метрикам, сгруппировав их в три составляющие: качество образования (максимум 50 баллов), качество выпускников (максимум 30 баллов) и фактор Forbes (максимум 20 баллов), который учитывает «элитность» учебного заведения и долю предпринимателей в общем числе выпускников.

Источник: https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/ranhigs-v-desyatke-luchshih-vuzov-forbes

Востребованность выпускников

№	Название вуза	Регион	Востребованность выпускников
1	Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации	Москва	22,31
2	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ	Москва	21,99
3	Московская государственная академия физической культуры	Московская область	21,59
4	Российский государственный гуманитарный университет	Москва	20,25
5	Российский университет транспорта (МИИТ)	Москва	20,23
6	Российский государственный социальный университет	Москва	20

20708378

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